Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Sanctioning Police Misconduct —

General Principles

DISCUSSION PAPER 8

103-02344/

Sanctioning Police Misconduct —

General Principles

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, QC, LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch, QC

Members
Joanne McLeod, CM, QC
William Millar
Mary Saunders, QC

Executive Director
Simon Coakeley

The Committee publishes a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Fax: (613) 990-8969

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Discussion Paper Series

Number 8: Sanctioning Police Misconduct

Director of Research
Lynne Bennett

with the assistance of:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Suzanne Gervais

Consultant:
Gerry Ferguson

Also published:

Discussion paper 1
Suspensions -
A Balanced View
Suspensions -
Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation -
A Painless Process?
Relocation -
Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge -
A Police Perspective
Medical Discharge -
Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures
on Police Discipline
Post-Complaint Management -
Consultation Report

Discussion paper 5
Employee Assistance Programs -
Philosophy, theory and practice
Employee Assistance Programs -
Consultation Report

Discussion paper 6
Disciplinary Dismissal -
A Police Perspective

Discussion paper 7
Off-Duty Conduct

FOREWORD

This discussion paper is the eighth in a series produced by the Research Directorate of the RCMP External Review Committee. The Committee's series of research papers is on mandate-related issues of interest to the police community. The discussion papers are designed to bring forward ideas for discussion and comment, which are then captured in the follow-up consultation reports.

In submitting his research, the consultant made a number of general comments about his goals and methodology. The following comments may be of interest to readers of this discussion paper.

> The purpose of this Discussion Paper is to examine the general principles that should apply in sanctioning police officers for misconduct. In the course of researching this paper, one senior police officer with considerable disciplinary experience wrote to me as follows:
>
> > "I have to add that I am concerned with the type of report you might submit and the weight that might be given to that report when it is plain to me that you are not at all familiar with the topic."
>
> I appreciated this frank assessment and while I cannot entirely agree with him,[1] I do think that his comments raise two points which are worthy of brief comment.
>
> First, the Discussion Paper is not a Final Report setting out firm recommendations for the reform of police discipline practices. The purpose of this Discussion Paper is to collect information, to examine options and to stimulate discussion amongst experienced police personnel. The weight given to this Discussion Paper will depend entirely on whether experienced police personnel find the information, options and ideas set out herein to be sensible, practical or worthy of further investigation. The RCMP External Review Committee will also subject this Discussion Paper to a thorough consultation process by sending it out to a large number of police organizations asking for their comments on the information, ideas and options contained herein. The results of this consultation process are then published as a Consultation Report by the External Review Committee.
>
> The second point relates to my own knowledge and experience concerning general principles for sanctioning police misconduct. It may help readers of this Discussion Paper in sifting through the information, ideas and options in this paper to realize that they are coming from a law professor whose principal expertise is in criminal law and sentencing, and not police

---

[1] This assessment of my expertise was based on the fact that I mistakenly assumed, in sending a questionnaire to this officer's discipline unit, that at least 10 officers worked in that unit, when in fact the unit had considerably fewer than 10 officers. The officer also had some unspecified concerns about the questionnaire.

administration or discipline. This has the obvious disadvantage that some of the ideas and options suggested may not be practical or workable in the eyes of experienced police personnel. The consultation process will weed out the impractical. On the other hand, my background has the advantage of providing a look at police sanctioning principles from the perspective of someone who is not an active participant in the existing system. Experience teaches us that being too close to a subject can sometimes distort our vision and prevent us from seeing other alternatives. A fresh look from an interested outside observer can sometimes be of assistance. Whether it actually is or not in this case will ultimately be determined by the readers of this Discussion Paper.

The Committee would like to extend its sincere appreciation to those who assisted the consultant in carrying out his research. The paper could not have been written without the cooperation and assistance of many people in the police community across the country.

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee

Table of Contents

INTRODUCTION 1

THE MEANING OF DISCIPLINE: A PRELIMINARY ACCOUNT 3
- 2.1 Positive and Negative Images 3
- 2.2 Punitive and Remedial Discipline 4
- 2.3 Negative or Traditional Discipline versus Positive or Affirmative Discipline 6

STAYING OUT OF TROUBLE - AVOIDING THE NEED FOR DISCIPLINE 9

LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR POLICE SANCTIONS 12
- 4.1 Introduction 12
- 4.2 Legislative Statement of Aims and Purposes 13
- 4.3 Guidelines for Disciplinary Sanctions 22
- 4.4 Range of Disciplinary Sanctions 31
- 4.5 Consistency in Disciplinary Sanctions 34
- 4.6 Miscellaneous Provisions 38
  - (a) Standard of Proof 38
  - (b) Time Limitations 38
  - (c) Double Jeopardy 39
  - (d) *Res Judicata* and Issue Estoppel 40
  - (e) Suspension Pending Disciplinary Hearings 41

ANALYSIS OF GENERAL PRINCIPLES OF DISCIPLINARY SANCTIONING 42
- 5.1 Introduction 42
- 5.2 Nature of Disciplinary Proceedings 42
- 5.3 Justice and Fairness in Disciplinary Sanctioning 44
- 5.4 The Approach to Police Sanctioning 45
- 5.5 Key Principles: Positive, Progressive Discipline, Rehabilitation and Ability to Perform Duties 48
- 5.6 Special Status of Police Officers and Their Ability to Perform Their Duties 50
- 5.7 Principles for Sanctioning Off-Duty Conduct 54
- 5.8 Aggravating and Mitigating Circumstances 57
- 5.9 Off-Duty Theft: A Special Case? 58

CONCLUSIONS 63

ENDNOTES 66

BIBLIOGRAPHY 74

Chapter I

INTRODUCTION

The topic of police discipline is a large and complex one. Aspects of this topic, including suspensions with or without pay while disciplinary proceedings are pending, procedures for disciplinary dismissal and the impact of complaint procedures on discipline, have been discussed in previous ERC Discussion Papers. The principal focus in this Discussion Paper is on the general principles that should be applied in sanctioning police misconduct.

The information, ideas and options in this Discussion Paper have been culled, in the main, from the following sources:

(1) the literature on employer-employee management techniques generally, and police management and administration specifically;

(2) discipline principles derived from labour arbitration cases in general;

(3) police discipline decisions reported in the Ontario Police Reports, the RCMP Adjudication Decisions and selected decisions from provincial police commissions;

(4) a survey of police opinions on the general principles used in sanctioning police misconduct; this survey was sent to police chiefs and senior disciplinary officers of approximately 20 provincial and municipal police forces, to presidents of police associations for the above provincial and municipal police forces and to provincial police commissions, as well as to a significant number of disciplinary officers and division staff relations representatives in the RCMP.

In Chapter 2, the meaning and types of discipline are explored in a preliminary fashion, including the notions of punitive, remedial, progressive and affirmative discipline.

In Chapter 3, emphasis is placed upon techniques for reducing or lowering the incidence of police misconduct and thereby obviating the need for disciplinary sanctions.

In Chapter 4, the legislative framework for police sanctions is examined. A number of deficiencies are identified, including the absence of any legislative statement of the aims and purposes of discipline, the

absence of any legislative guidance on the appropriate sanction, or appropriate aggravating or mitigating factors, for different types of misconduct and an inadequate range of disciplinary sanctions. These and other factors contribute to a real risk of unwarranted disparity in police discipline cases. Data on the opinions of police personnel in regard to police disciplinary sanctions is also reported in Chapter 4.

Chapter 5 involves an analysis of the general principles for sanctioning both on-duty and off-duty police misconduct, including the need for less punitive, more remedial sanctions.

THE MEANING OF DISCIPLINE: A PRELIMINARY ACCOUNT

2.1 Positive and Negative Images

What do you normally think of when the word "discipline" is mentioned? What picture does the word create in your mind? It can in fact evoke both positive and negative images. Like many words, its meaning varies depending on the context in which it is used.

In its original Latin form (*disciplina*), it meant learning or instruction. We still use the word discipline in that context. For example, we refer to an organized body of knowledge or learning such as law, medicine or science as a discipline. The word discipline is also used in a very positive sense to refer to self-learning and self-control when, for example, we speak of a person being "very disciplined".

On the other hand, the word discipline is frequently used in a more negative sense. Discipline is what happens when one breaks the rules. Discipline is used to impose order or control over someone. Discipline is a punishment or a chastisement. Even in this more negative sense, discipline still involves the idea of learning. The disciplined person is supposed to learn a lesson from the discipline; the punishment or chastisement is suppose to teach that person not to break the rules again.

The problem with discipline as punishment is that it is a relatively ineffective method of teaching or achieving socially desirable behaviour. We have known this, as a matter of common sense and experience, for centuries. More recently behavioural psychologists and others who systematically study principles of learning have confirmed what we already knew -- that various methods of positive reinforcement and modelling are far more effective than aversive conditioning (punishment) in achieving behaviour control. In spite of this, society tends to resort all too readily to punishment as a method of controlling behaviour. Certainly this is the case in terms of employer-employee discipline generally and police discipline specifically.

2.2 Punitive and Remedial Discipline

One of the central recommendations of the Marin Commission[1] was that a more remedial approach be taken to discipline than then existed under the *RCMP Act*[2] which contained a generally punitive approach to discipline. In the Marin Commission Report the following observations are made:

> It seems that most people comprehend disciplinary action as referring only to the assessment of punishment in response to some failure to perform in accordance with an established standard. This narrow understanding overlooks what we think is the principal function of discipline, which is to train, correct or develop by instruction or example.... It would be much more constructive if all those involved with the system could view it as being primarily designed for training and instruction, with the enforcement of obedience and the maintenance of order being secondary or collateral objectives.
>
> ....
>
> Not all problems giving rise to breaches of discipline, misconduct or unsatisfactory job performance can be corrected through the use of punishment. While a remedial approach to discipline recognizes that sanctions may sometimes be necessary, it also recognizes that there are many situations in which punishment is not only inappropriate, but unfair.
>
> Problems of performance and conduct may be due to inconsistencies between rules, regulations and directives and the operational requirements of policing. In other cases, local conditions such as a shortage of adequate manpower, ineffective leadership and supervision or a protracted stress situation may give rise to problems of either conduct or performance.
>
> In a remedial system, steps would be taken to ensure that, before punitive action of any sort was taken, the above considerations had been reviewed and precluded as contributing factors of any significance. Only if a supervisor is assured that a particular difficulty relates primarily to the individual concerned should punishment of any sort be imposed....
>
> Even in those cases where the individual is the source of the problem, punishment may not be the appropriate response. An inability to adjust to local conditions, inadequate training, a lack of familiarization with new requirements and regulations or a personality clash with a supervisor may account for whatever difficulty arises. Here again, accurate identification of the source of a difficulty must precede any disciplinary action, punitive or non-punitive.
>
> When discipline is necessary, an approach which seeks to correct and educate a member should precede one that seeks to assign blame and impose punishment.[3]

Substantial and significant changes were made to the disciplinary system when the new *RCMP Act* came into force in 1988. In particular, an effort to make the system less punitive was pursued by changes in language and procedure, by dividing discipline into formal and informal discipline and by adding new

sanctions aimed more at correction than punishment (e.g. counselling, retraining, direction to work under supervision and transfers).[4] Although the new *RCMP Act* gives discipliners the opportunity to use these corrective sanctions, it does not mandate their use. It is unfortunate that the new *RCMP Act* does not include some sort of specific legislative direction to the effect that a disciplinary approach which seeks to correct and educate a member should always precede one that seeks to assign blame and impose punishment.[5]

Perhaps even more importantly, the new *RCMP Act* does not include any specific legislative provision requiring a remedial approach to discipline from a systemic or operational perspective. It is unfortunate the new *RCMP Act* did not specifically incorporate the recommendation in the Marin Commission Report on this point, when the Commission stated:

> Where conditions beyond the responsibility of the member are found to be contributing factors to problems of either performance or conduct, no disciplinary action should be taken. Rather, a supervisor should report such matters and take whatever corrective action he deems necessary.[6]

The remedial approach has been partially adopted in the British Columbia *Police (Discipline) Regulation*[7] which provides:

> 11.(4) In particular, the investigating officer shall identify such organizational or administrative practices of the municipal force as may have caused, or contributed to the creation of, the disciplinary default.
>
> 12.(1) On receipt of the investigating officer's report and recommendations, the chief constable or his delegate shall decide on appropriate action.
>
> (2) The chief constable or his delegate shall consider independently of disposition of the individual case all matters of a purely organizational or administrative nature which the case indicates may need further consideration.

Likewise, section 22 of the Manitoba *Law Enforcement Review Act* provides:

> Where the Commissioner identifies any organizational or administrative practices of a police department which may have caused or contributed to an alleged disciplinary default, the

Commissioner may recommend appropriate changes to the Chief of Police and to the municipal authority which governs the department.[8]

2.3 Negative or Traditional Discipline versus Positive or Affirmative Discipline

In his book Discipline: Policies and Procedures,[9] James Redeker describes two types of employee discipline; the first he refers to as the traditional system of discipline and the second is an alternative form of discipline which he calls affirmative discipline. Under the traditional system, discipline is essentially a negative tool in the sense that punishment is used as a method to maintain certain standards of conduct. The traditional system normally incorporates the notion of progressive discipline, that is, progressively more severe penalties may be imposed for each subsequent violation of the rules of conduct. Except in cases of very serious misconduct, a first violation may result in a warning or reprimand, while a second violation would normally result in a more severe sanction. In that sense, progressive discipline is seen as corrective discipline; the purpose of increasing the penalty for each subsequent violation of the established rules of conduct is to give the employee an opportunity to correct the errant behaviour before the ultimate penalty of discharge is imposed.[10]

Redeker notes that the hallmark of the traditional system of progressive discipline is punishment and that it is constructed on the basis of an illogical premise: namely that an employee will get progressively better by being treated progressively worse.

On the other hand, a system of affirmative discipline is built on the notion of the employee consciously and positively affirming the need to accept and conform to the employer's standards of conduct if that employee wants to remain in the employment relationship.

Since membership in a workforce is essentially voluntary and contractual, proponents of affirmative discipline suggest that when an employee transgresses the rules of the workplace, the employee should be required as a pre-condition of continued employment to reconfirm his or her commitment to accepting and

conforming to the rules of the workplace. Redeker describes the several steps that are involved in a system of affirmative discipline.[11]

1. Initial Employment - Considerable time is spent with the employer making sure that the employee understands all the rules of the workplace and why those rules are necessary and important. The employee formally signs a statement of assent and commitment to those rules of conduct.

2. Period of Probation - Upon expiry of any period of probation, the employee is asked whether he or she wishes to become a permanent employee, recognizing that permanent employment involves an assent and commitment to the company's or organization's rules. If the employee accepts the offer of permanent employment the employee's supervisor will explain again the company's policies and rules and the employee will once again formally sign a second statement of assent and commitment. This second affirmation emphasizes the importance of the rules and policies and builds a consensual bond between the employee and the supervisor; it gives the supervisor a personal interest in seeing the employee succeed and allows the supervisor to feel more comfortable in confronting the employee about any possible infraction.

3. First Violation - Assuming it is not a major violation, the supervisor meets with the employee, discusses the violation and obtains a verbal assurance from the employee that he or she understands the rule and his or her commitment and obligation to follow the rule. The details of this meeting are then confirmed in writing to the employee.

   Under a traditional system of discipline, the employee may be warned that any future occurrences of that conduct will result in serious discipline. The employee will have the sense of being punished or chastised. In the affirmative system of discipline, the employee will have the sense of not living up to a promise he or she made and will be aware of having made a fresh commitment to conform to company rules. The employee will be inclined to think that he or she must try harder to fulfill a personal promise rather than thinking that he or she must tow the line to avoid more severe punishment.

4. Second Violation - The employee is once again counselled by his or her supervisor and this time is required to reaffirm his or her desire for permanent employment by signing a special reaffirmation of company rules and policies. This special reaffirmation is intended to emphasize in a forceful way that both parties recognize that their voluntary association or contract of employment is premised on an acceptance of the rules of the workplace. The employee is not left with the impression that he or she is being punished but rather with a feeling of having failed to live up to an important personal commitment.

5. A Third or Subsequent Violation - At this stage the supervisor will ask the employee directly: "Do you wish to continue your employment?" If the employee does, the supervisor will ask the employee to sign a statement

   (a) acknowledging violation of a rule,

   (b) indicating a desire to remain employed,

   (c) reaffirmation of assent and commitment to the company rules, and

(d) recognition that another similar violation will constitute a lack of desire to remain employed and will constitute a voluntary termination of employment.

Even at this stage, the indications of punishment are absent, replaced instead by a statement of responsibility (i.e. I want to keep my job and I know that to do so I must keep my promises). If the employee fails again to keep this promise, the employee has already agreed that he/she may be required to leave his/her job. The employer may legitimately suspend or dismiss the employee without that action being characterized as punishment - it is in a sense a voluntary termination.

Redeker states that while the affirmative approach to discipline may have the appearance of being nothing more than a transformation in language of the traditional system of discipline, there are in fact substantial differences: "The basis of the affirmative approach is to entice an employee into adherence to standards of conduct, rather than drive the employee into conformity through punishment. Rather than try to avoid transgressions, the employee is asked to live up to a standard, which is subtly made the condition of employment. The burden is thus always placed on the employee."[12]

Since affirmative discipline attempts to treat disciplinary encounters positively, rather than in a negative or punitive fashion, the employee is more likely to accept affirmative discipline, the supervisor is less inclined to feel that he or she is in direct conflict with an employee and therefore the continued work relationship is apt to be more healthy than after the imposition of punitive discipline.

Redeker's description of affirmative discipline suffers from an over-emphasis on the individual employee as the cause of the disciplinary problem, without focussing on altering structural or management factors (remedial discipline) that may have contributed to, or permitted, the disciplinary fault. Redeker's notion of affirmative discipline could also be abused if employers resort to the system's reliance on voluntary resignation in cases where the cumulative incidence of misconduct do not really warrant dismissal. Apart from these reservations, the idea of making discipline more positive and less negative is worthy of serious consideration.

STAYING OUT OF TROUBLE - AVOIDING THE NEED FOR DISCIPLINE

Although the purpose of this Discussion Paper is to focus on the general principles for imposing disciplinary sanctions on police officers for misconduct, it is well worth remembering that there would be no need to focus on sanctions if we could magically eliminate police misconduct. This is not an entirely Utopian dream. Like the war against crime, poverty or pollution, the ultimate goal of absolute elimination may not be attainable, but there is much that can be done to reduce the incidence of police misconduct, both in the short-term and in the long-run.

What factors might contribute to a reduction in the incidence of police misconduct? How might these factors be identified? One approach would be to identify police forces with a low incidence of police misconduct and compare those police forces with ones where the incidence of police misconduct is much higher. While there do not seem to have been any empirical examinations to date within Canadian police forces which identify factors contributing to a lower incidence of police misconduct, the studies which compare Japanese police, who have a very low level of police misconduct, with American police, who have a much higher level of police misconduct, are both interesting and revealing.[13]

In short, these studies point to a number of factors which may contribute to a lower incidence of police misconduct, including:

(1) a stratified system of recruitment (i.e. recruitment for different policing sectors),

(2) more intensive recruit training and more continuing police education,

(3) more internal supervision of police functions,

(4) community-style policing,

(5) extensive community involvement in policing,

(6) active police-community relations, and

(7) intense solidarity and loyalty.[14]

However there is one other factor which these studies particularly highlight and that is the extraordinarily high level of pride, self-esteem and public respect which Japanese police enjoy (at least compared to the police in the United States). The important point here is that police discipline in Japan is largely self-discipline, which of course is always more effective than discipline by threat or punishment. In Japan, police are held in relatively high regard; a desire to maintain that public respect permeates the police force. Japanese police, like Japanese citizens, dread loss of face which can arise through police misconduct. In addition, an incredibly strong sense of police solidarity and loyalty provides additional incentives for individual police officers to avoid any improper conduct which could cause loss of face for the rest of the police force.

Apart from examining techniques and structures used by other police forces to reduce police misconduct, police administrators may also be able to reduce the incidence of police misconduct by replicating some of the human resource management techniques used in other work places. The key to avoiding discipline in any workplace is the establishment and maintenance of positive employer-employee relations. The quality of a police force and the incidence of police misconduct will ultimately depend upon the quality of leadership and management within that force and their ability to recruit, train and maintain highly motivated, satisfied police officers. Thus it is critical that police leaders and administrators be well versed in the basics of human resource management and stay abreast of new issues and trends in human resource management generally.

Certain developments are occurring in employment sectors other than policing that may be of significance to police administrators who are intent on anticipating and responding to new developments so as to preserve the highest level of positive employer-employee relations and the lowest possible level of misconduct. Industrial relations experts believe that the work force for the 1990s will have to be well-educated, broadly trained, and multi-skilled in order to respond to the emergence of more flexible work assignments and greater integration of technology.[15] In particular, the demand for greater employee input into management decision-making (participatory management) will accelerate, displacing authoritarian management structures. These issues, and other issues related to the future of policing,[16] along with

techniques used in other non-police settings to achieve compliance with rules and standards of behaviour, are further examined in a separate document (see endnote 13).

Prevention is always preferable to treatment. For this reason, more thought, time and resources should be spent on creating a police environment where problems of police misconduct are least likely to occur.

LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR POLICE SANCTIONS

4.1 Introduction

The history of discipline in the RCMP has been fully described in the Marin Commission Report and need not be repeated here.[17] In short, military traditions contributed heavily to the basic form and procedure for discipline in the RCMP. In addition, much of the language and procedure in conducting disciplinary proceedings under the old *RCMP Act* (which was in effect until 1988) was reminiscent of criminal law and procedure. For example, breaches of conduct were described as "offences", the officer charged was either "tried" or could "plead guilty" and, if tried, the rules of evidence were the same as for trials under the *Criminal Code*. If the accused was found guilty, the presiding officer could "sentence the accused to punishment."[18] This criminal law language has been completely expunged from the new *RCMP Act*.

When one looks at the police acts and regulations in various provinces the pattern is the same. For example, the *BC Regulation* still uses language and procedure somewhat analogous to criminal procedure and uses the word "punishment" in describing the sanctions which can be imposed when "a disciplinary charge is proved".[19] Much the same could, for example, be said for Saskatchewan,[20] Manitoba[21] and Ontario,[22] although this will change under the new Saskatchewan legislation as it has in the new *Ontario Police Services Act*. In Alberta, the municipal police disciplinary regulation was amended in 1978, deleting reference to criminal law language such as "offence", "plea of guilty", "prosecution and defence", "acquitted" and "verdict" and replacing them with more neutral terminology.[23]

Recently the Supreme Court of Canada has made it clear that proceedings under the various provincial police acts are "neither criminal in nature nor do they involve penal consequences"[24] (i.e. imprisonment or "a fine which by its magnitude would appear to be imposed for the purpose of redressing the wrong done to society at large rather than to the maintenance of internal discipline"[25]). Thus, it is fair to say that there has been a recent trend, both legislatively and judicially, to separate police discipline from criminal law and sentencing. This is a healthy trend which should not be reversed. However, in one

respect, comparing the legislative framework for sentencing in criminal law with the legislative framework for disciplinary sanctions can be quite instructive. The legislative framework for sentencing has been under sustained and serious criticism for the past fifteen years on a number of grounds,[26] including:

(1) the absence of any legislative statement of the aims and purposes of sentencing;

(2) no specific guidelines for judges who must impose sentences in individual cases;

(3) maximum sentences are designed for the worst-case scenario and provide no guidance as to the appropriate sentence in the average case;

(4) judges lack sufficient information on sentencing decisions and patterns of other judges; and

(5) all of the above leads to unwarranted disparity or inequality in sentencing.

With some variation, the above criticisms of the legislative framework for sentencing can also be made in regard to the legislative framework for employer-employee discipline generally, and police discipline specifically. Nor is this a problem unique to Canada. In a study of the disciplinary laws of 13 countries, Banderet made the following observation: "The first thing that strikes one when looking at the laws enacted on disciplinary matters is the thinness of the legislative fabric."[27]

4.2 Legislative Statement of Aims and Purposes

The various police acts and regulations generally list the types of conduct which can result in disciplinary proceedings and the sanctions which can be imposed. However, like the criminal law, they are totally silent on what the aims and purposes are for imposing disciplinary sanctions. The individuals responsible for imposing police discipline are given no legislative guidance on the appropriate aims and purposes of police disciplinary sanctions.

It is widely accepted that in reforming Canada's sentencing laws Parliament should provide a general statement of the aims and purposes of sentencing.[28] In other words, Parliament should give some guidance on how criminal sanctions should be used. For the same reasons, a legislative statement on the

aims and purposes of disciplinary sanctions should be included in the relevant police acts and regulations. Failure to provide such a statement creates a substantial risk of unwarranted disparity in the imposition of police sanctions both within a police force and certainly between one force and another force.

There are several aims and purposes that one may wish to pursue in imposing disciplinary sanctions. These aims and purposes are not always complementary; sometimes they may conflict with one another. Even when they are not in conflict, one disciplinary officer may give substantially more weight to a particular aim or purpose than another disciplinary officer, with the consequence that the disciplinary sanction for two fairly similar cases can be quite disparate.

In general it can be said that the principal aim of discipline in any business or organization is to further the interests of that particular business or organization. In the context of police organizations that means the effective and efficient delivery of police services. It is widely accepted that police officers, being public officers, and dependent on the cooperation and assistance of the public, can only provide effective police services if they have the respect of the public. It is this rationale which guides police departments in demanding a high degree of propriety in the conduct of police officers both on and off duty.[29] Although the main purpose of discipline is to assist a police force in providing effective and efficient police services to the community, this aim can only be pursued within the context of what otherwise constitutes a just and fair sanction. What is just and fair will in turn depend upon a host of aggravating and mitigating circumstances. Nor is there any unanimity on how to best pursue these two stated objectives. Disciplinary sanctions may be imposed for one or more of the following reasons:

(1) as a just punishment (i.e. justice demands that a wrong be righted; punishment rights the wrong; wrongdoing cannot occur with impunity, it demands a response);

(2) to deter the officer being sanctioned from engaging in such conduct again;

(3) to deter other police officers from engaging in similar conduct;

(4) to educate, counsel, or retrain an officer in order to avoid such misconduct in the future;

(5) to reassure the public that police officials are in fact demanding the highest degree of conduct and integrity from police officers under their command.

If a sanction is imposed to ensure public trust or to achieve general deterrence of other police officers, then the personal circumstances of the particular officer at the time of the misconduct will likely be given less weight in determining an appropriate sanction than if the primary purpose of the disciplinary sanction is to counsel, re-educate or retrain the police officer. This type of potential conflict between competing purposes raises a serious risk of disparity in police sanctioning, as it does in sentencing. For this reason, a legislative statement in regard to the priorities of these competing principles would be both appropriate and helpful.

In the absence of any such legislative statement, it should not be surprising to discover that police chiefs and other senior police officers involved in the disciplinary process have differing views on the aims and purposes of disciplinary sanctions, and the importance of these aims.

This divergence of views is indicated in the data found in Tables 1.1 to 1.4. Police chiefs, senior disciplinary officers and police association representatives were asked the following question:

> Please indicate what importance you place on the following purposes or objectives of police sanctions. Please answer by using one of the following numbers.
>
> 1 = Always Important
> 2 = Usually Important
> 3 = Sometimes Important
> 4 = Occasionally Important
> 5 = Almost Never Important

Table 1.1 indicates the opinion of 67 municipal and provincial police chiefs and senior disciplinary officers from 15 police forces in 7 different provinces.

Table 1.1 - Municipal/Provincial Police Discipliners
(Total number of respondents: 67)

Importance of Objectives Reported by Percentage

Discipline Objectives:	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) punishment	25.7%	25.7%	30.3%	10.6%	7.5%
(b) deterrence of the offending officer	47.7	38.8	10.4	2.9	0.0
(c) deterrence of other officers	43.9	34.8	19.6	1.5	1.5
(d) education or rehabilitation	61.1	22.3	8.9	5.9	1.5
(e) to ensure good police management	43.2	29.8	16.4	8.9	1.5
(f) to ensure public trust in the police	67.1	14.9	11.9	3.0	3.0
(g) achieve consistency with sanctions applied in similar cases	46.2	32.8	14.9	4.5	1.5
(h) to achieve a just and fair sanction	90.4	7.9	1.5	0.0	0.0

Table 1.2 indicates the opinion of 27 officers and members of the RCMP from headquarters and one regional division who are involved in the investigation and administration of discipline.

Table 1.2 - RCMP Discipliners
(Total number of respondents: 27)

Importance of Objectives Reported by Percentage

Discipline Objectives:	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) punishment	3.7%	25.9%	25.9%	25.9%	18.5%
(b) deterrence of the offending officer	33.3	33.3	22.2	11.1	0.0
(c) deterrence of other officers	29.6	25.9	22.2	22.2	0.0
(d) education or rehabilitation	51.8	25.9	14.8	7.4	0.0
(e) to ensure good police management	44.4	18.5	3.7	14.8	18.5
(f) to ensure public trust in the police	70.3	14.8	3.7	7.4	3.7
(g) achieve consistency with sanctions applied in similar cases	34.6	46.1	15.3	0.0	3.8
(h) to achieve a just and fair sanction	96.1	3.8	0.0	0.0	0.0

Table 1.3 indicates the opinion of 16 presidents or representatives of police associations representing 10 different police forces from 6 different provinces.

Table 1.3 - Police Associations
(Total number of respondents: 16)

Importance of Objectives Reported by Percentage

Discipline Objectives:	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) punishment	6.2%	25.0%	50.0%	12.5%	6.2%
(b) deterrence of the offending officer	31.2	25.0	31.2	12.5	0.0
(c) deterrence of other officers	25.0	18.7	37.5	6.2	12.5
(d) education or rehabilitation	53.3	26.6	13.3	6.6	0.0
(e) to ensure good police management	31.2	25.0	12.5	18.7	12.5
(f) to ensure public trust in the police	31.2	31.2	25.0	12.5	0.0
(g) achieve consistency with sanctions applied in similar cases	50.0	31.2	12.5	0.0	6.2
(h) to achieve a just and fair sanction	81.2	12.5	6.2	0.0	0.0

Table 1.4 indicates the opinion of 15 present or former RCMP division representatives or sub-representatives from one regional division. These 15 representatives have an average of 17 years experience in the RCMP and three of the 15 representatives have been involved in the disciplinary process at least once during their careers. Although it would be improper to claim that these 15 members necessarily represent the views of all members of the Force, they are at least a group of knowledgeable members of the Force who have some experience in representing other members' concerns.

Table 1.4 - RCMP Division Staff Relations Representatives
(Total number of respondents: 15)

Importance of Objectives Reported by Percentage

Discipline Objectives:	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) punishment	33.3%	13.3%	26.6%	26.6%	0.0%
(b) deterrence of the offending officer	40.0	40.0	6.6	13.3	0.0
(c) deterrence of other officers	26.6	31.2	13.3	20.0	6.6
(d) education or rehabilitation	60.0	20.0	13.3	0.0	6.6
(e) to ensure good police management	33.3	26.6	26.6	13.3	0.0
(f) to ensure public trust in the police	46.6	20.0	26.6	0.0	6.6
(g) achieve consistency with sanctions applied in similar cases	66.6	20.0	6.6	6.6	0.0
(h) to achieve a just and fair sanction	86.6	13.3	0.0	0.0	0.0

All of the above respondents were also asked to specify other objectives not included in paragraphs (a) to (h). The vast majority of respondents did not provide additional objectives. What follows is a statement of other objectives provided by the few respondents who did reply to this question:

- to reinforce the concept of accountability, which is not always the same as paragraph (f) above;
- to satisfy the interests of the public complainant if there is one;
- maintenance of discipline when other (non-disciplinary) means cannot be used;
- if done fairly and consistently, it will reinforce morale and discipline;
- to rid the force of officers who ought not to be members of the force.

In looking at Table 1.1 (p. 16), it can be seen that police discipliners hold different views on the relative importance of various aims or purposes of disciplinary sanctions. For example, 51.5% of municipal and provincial police discipliners think that punishment is usually or always important while 18% think it is only occasionally or almost never important. Police association representatives from municipal or provincial police forces also have divergent opinions on the importance of punishment as a disciplinary objective: 31% think punishment is usually or always important whereas 18% think it is occasionally or almost never important (Table 1.3, p. 18). RCMP discipliners rate punishment as a less important objective than do municipal and provincial discipliners: 29.6% think it is usually or always important, while 44.4% think it is only occasionally or almost never important (Table 1.2, p. 17). However, RCMP division staff relations representatives think punishment is a more important objective than RCMP discipliners do: 46.6% think it is usually or always important while 26.6% think it is only occasionally or almost never important.

The divergence of views noted above does not simply exist between one police force and another, but also exists between senior discipliners within the same police force. To take but one example, in one medium to large municipal police force, eight senior discipliner officers rated the importance of punishment as an aim or objective of police sanctions: one said it was always important, whereas another said it was almost never important; one said it was usually important while two others said it was only occasionally important; the final three respondents said it was sometimes important.

An analysis of the other objectives of police sanctions in Tables 1.1 to 1.4 will demonstrate that views also vary on the importance of these other objectives, although that variation is not as great in some instances as it is in regard to punishment. It should be noted that the greatest degree of consistency occurs with the last objective which is "to achieve a just and fair sanction". An overwhelming majority of all respondents rate this as always important. It is ironic that one of the factors that contributes to unjust or unfair sanctions is the fact that police discipliners hold different views on the aims and purposes of police sanctions.

In the absence of a legislative statement of the aims and purposes of disciplinary sanctions, individual police departments should at least develop their own statements. None of the police departments surveyed had such a statement. It is suggested that such a statement include the following principles:

(1) the main purpose of police discipline is to assist a police force to achieve its organizational objective of delivering effective and efficient police services to the community, also remembering that any disciplinary sanction imposed must be fair and just in the circumstances;

(2) where organizational or administrative factors are a significant contributing factor to the misconduct, priority should be given to correcting these factors rather than blaming and disciplining the individual officer;[30]

(3) where disciplinary action is necessary, an approach which seeks to correct and educate a police officer should precede one that seeks to blame and impose punishment;[31]

(4) when disciplinary action is necessary, the least onerous sanction appropriate in the circumstances should be chosen; formal discipline should only be resorted to where informal discipline is clearly inadequate;

(5) a disciplinary sanction should never be disproportionate to the gravity of conduct being sanctioned;

(6) both aggravating and mitigating circumstances must be taken into account in determining a just sanction;

(7) deterrence of other police officers and maintenance of public respect should only be pursued as sanctioning objectives within the context of what is otherwise a just and proportionate sanction;

(8) disciplinary sanctions should be consistent (similar cases with similar circumstances should receive similar sanctions).

4.3 Guidelines for Disciplinary Sanctions

In general it is fair to say that the various police acts and regulations provide very little guidance as to what type of disciplinary sanction is appropriate for various types of police misconduct. Nor do they generally specify what factors should be considered aggravating or mitigating circumstances.

Under the old *RCMP Act*, police misconduct was divided into major service offences and minor service offences[32] although there was enough leeway in these categories to allow certain conduct to be classified as either. The old *RCMP Act* also specified a separate schedule of punishments for major and minor service offences, although the two schedules overlapped to a significant degree, including the possibility of dismissal for either major or minor service offences.[33] Neither the old *RCMP Act* nor the *Regulations* specified a maximum, minimum or average type of sanction for any specific offence. Thus, under the old *RCMP Act*, the full range of minor service offence punishments including dismissal was available for any minor service offence, regardless of whether it was petty or relatively serious. The same applied to major service offences. The full range of major service offence punishments could be applied to any major service offence regardless of the difference in degrees of seriousness of various offences.

Under the new *RCMP Act and Regulations*, a contravention of the Code of Conduct[34] will, at the discretion of the member in command or an appropriate officer, result in either informal disciplinary action or formal disciplinary action.[35] The *RCMP Act* provides that formal disciplinary action should be taken when "the appropriate officer is of the opinion that, having regard to the gravity of the contravention and to the surrounding circumstances, informal disciplinary action under section 41 would not be sufficient."[36] In approximately 90 percent of the cases informal disciplinary action is taken. In the remaining 10 percent, formal disciplinary action is taken. There are separate lists of sanctions for formal and informal discipline, although informal disciplinary sanctions can also be used in formal discipline cases.[37] There was not time within the scope of this study to examine in any detail the exact criteria (gravity of offence and surrounding circumstances) that are used in deciding to proceed formally or informally, whether those criteria are applied

uniformly across the country and whether there is any significant disparity in the application of various informal sanctions. Those questions are however worthy of further study.

It is unfortunate that the new *RCMP Act and Regulations* give no more guidance than the old *RCMP Act and Regulations* in regard to the appropriate sanction for various types of misconduct. If a breach of the Code of Conduct is proceeded with formally then the full range of formal sanctions (from most serious to least serious) are available options regardless of the relative differences in seriousness between some types of misconduct and other types.

The same criticism can be made of the various provincial police acts and regulations. They list a full range of sanctions that can be applied to any disciplinary default (within the major/minor or formal/informal categories).[38] This type of legislative scheme gives no guidance as to the appropriate sanction in various types of cases. This lack of guidance is bound to lead to disparity in imposing disciplinary sanctions. One example of this is impaired driving (or driving with more than .08 blood-alcohol content). What disciplinary sanction, if any, should be imposed on a police officer who is convicted of the above offence in regard to off-duty conduct (assuming there were no aggravating circumstances such as a serious accident or high speed chase, etc.)?

In the RCMP, at least under the old *RCMP Act*, the normal sanction appears to have been a reprimand and a fine in varying amounts. Fines are abolished under the new *RCMP Act* but forfeiture of pay is available as a monetary sanction. The following cases in 1987 and 1988 are taken from the RCMP Case Digest:

> Case #303. (September 5, 1987)
>
> Member charged with disgraceful conduct contrary to s. 25(o) of the *RCMP Act* in that he was convicted of impaired driving and refusal to provide breath sample.... Member found guilty. The length of time it took to process the disciplinary action, the absence of previous discipline and the member's good service were held as mitigating factors. Member reprimanded and fined $50.00.[39]

Case #307. (October 29, 1987)

> Member charged with conduct unbecoming contrary to s. 26 *RCMP Act* in that while off duty did operate a motor vehicle with more than 80 mg. of alcohol in his blood. Plea of guilty. Member involved in minor motor vehicle accident and charged under the *Criminal Code* with impaired driving. Member forthright and cooperative throughout. Fine of $25.00 and a reprimand imposed.[40]

Case #318. (November 24, 1987)

> Member charged with conduct unbecoming contrary to s. 26 *RCMP Act* in that he did operate a motor vehicle with more than 80 mg. of alcohol in his blood. Plea of guilty. While on in-service training course, member was involved in minor-injury motor vehicle accident after which it was determined he was impaired. Member cooperated during investigation and pleaded guilty to the resulting criminal charge, for which he received a conditional discharge. Subsequent to the accident, member participated in alcoholism treatment program. Fine of $50.00 imposed.[41]

Cases 303, 307 and 318 indicate the norm for an off-duty impaired driving conviction is a reprimand and a small fine ($25 to $50). Other cases such as Nos. 299, 330 and 380 were more serious and were dealt with by a reprimand and a larger fine ($300-$400).[42] However impaired driving is not necessarily dealt with in the same way by other police forces. In fact, the penalty varied substantially in the other police forces consulted. One police force normally imposed a forfeiture of 2 to 3 days leave (or pay) while another force recently warned its members that the norm would be forfeiture of 6 to 8 days leave (or pay). Under certain circumstances, dismissal is considered appropriate. In *Gamble,*[43] the Ontario Police Commission upheld an order for compulsory resignation or, in default, summary dismissal for an off-duty incident in which the police officer drove while impaired in a dangerous manner that threatened the lives of others. The officer was an alcoholic who had been given assistance and opportunities by his police force to reform but had failed to demonstrate a true commitment to do so. In *Watson,*[44] the Ontario Police Commission upheld a penalty of rank reduction from 1st to 4th class constable for six months for an off-duty incident of impaired driving at the more serious end of the scale. The Commission stated, at 815:

> It was urged upon us that the penalty imposed upon Constable Watson is out of line with the penalties imposed earlier by other police forces for similar offences. Accepting that that is the case we believe that there are very good reasons for this change in policy and change in attitude. In recent times the public's attitude toward drinking/driving offences has changed radically. The public is no longer prepared to treat drinking and driving as a minor slip or a minor offence. In view of this change in public attitude, the police forces of Ontario have changed their attitude with respect to the severity of these offences and we can but applaud them for that. It is our view that this is a very serious offence and demands a very

> serious penalty. Viewing only the offence, the failure to perform to a level anywhere near potential, and the fact that Constable Watson suffers from the disease of alcoholism, the matter would appear to call for dismissal. There are, however, some mitigating factors.

At the other end of the spectrum, in the case of *Re Communauté urbaine de Montréal and Fraternité des policiers de Montréal*,[45] arbitrator Gravel held that there was no presumption that a conviction for off-duty driving with a blood alcohol rate over .08% actually prejudiced the police force (i.e. compromised the prestige and effectiveness of the police function and contributed to loss of public confidence and esteem). In this case, considering the seniority of the officer, the absence of a disciplinary record and the fact that this was an isolated incident occurring outside working hours, the arbitrator held that no discipline was warranted.

These different approaches to sanctioning off-duty impaired driving ought not to be surprising when the disciplinary codes give no indication of the appropriate disciplinary sanction, if any, for an impaired driving conviction. This lack of legislative guidance is compounded by the fact that the various police acts and regulations do not contain any statement of what circumstances should be considered aggravating and mitigating factors. This lack of a legislative statement of aggravating and mitigating circumstances means that individual discipliners have to decide for themselves whether or not certain factors ought to be taken into account in determining a just and appropriate sanction.

Not surprisingly, police discipliners disagree amongst themselves on the significance of various aggravating and mitigating factors. Tables 2.1 to 2.4 show the disparity which exists in the minds of police personnel as to the relevance of these factors. For example, under item (g) in Table 2.1, it can be seen that 31% of police discipliners believe that cooperation in the investigation of the misconduct is always or usually important, while 25% of police discipliners believe that such cooperation is only occasionally or almost never a mitigating factor.

Tables 2.1 to 2.4 represent the answers received to the following question:

Please indicate what importance you place on the following factors in determining a just and appropriate sanction. Please answer by using one of the following numbers:

1 = Always Important
2 = Usually Important
3 = Sometimes Important
4 = Occasionally Important
5 = Almost Never Important

Table 2.1 indicates the opinion of 67 municipal and provincial police chiefs and senior disciplinary officers from 15 police forces in 7 different provinces.

Table 2.1 - Municipal/Provincial Police Discipliners
(Total number of respondents: 67)

Importance of Factors Reported by Percentage

Aggravating and Mitigating Factors	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) prior good record	31.3%	41.7%	20.8%	5.9%	0.0%
(b) long service	4.4	13.4	35.8	25.3	20.8
(c) isolated incident	14.9	35.8	40.2	7.4	1.5
(d) provocation by others	4.4	16.4	29.8	35.8	13.4
(e) spur of the moment offence	5.9	19.4	31.3	34.3	8.9
(f) premeditated	80.5	11.9	3.0	1.5	0.0
(g) cooperation in investigation	14.9	16.4	44.7	14.9	8.9
(h) plea of guilty	8.9	13.4	22.3	40.2	14.9
(i) other signs of remorse	13.4	32.8	26.8	25.3	1.5
(j) economic hardship of penalty	4.5	13.4	28.3	23.8	29.8
(k) mental or emotional stress	35.8	29.8	22.3	11.9	0.0
(l) alcohol (or drug) problem	37.3	26.8	22.3	13.4	0.0
(m) seriousness of the offence	92.5	7.4	0.0	0.0	0.0
(n) not the primary offender	17.9	41.8	31.3	8.9	0.0
(o) likelihood of recurrence	59.0	22.7	9.1	9.1	0.0
(p) increase in this type of offence	31.8	27.2	25.7	13.6	1.5
(q) sanctions imposed on other officers	36.3	37.8	21.2	3.0	1.5

Table 2.2 indicates the opinion of 27 officers and members of the RCMP involved in the investigation and administration of discipline.

Table 2.2 - RCMP Discipliners
(Total number of respondents: 27)

Importance of Factors Reported by Percentage

Aggravating and Mitigating Factors	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) prior good record	18.5%	33.3%	33.3%	11.1%	3.7%
(b) long service	3.7	1.1	25.9	18.5	40.7
(c) isolated incident	14.8	37.0	40.7	7.4	0.0
(d) provocation by others	11.1	7.4	18.5	44.4	18.5
(e) spur of the moment offence	7.6	7.6	46.1	34.6	3.8
(f) premeditated	74.0	18.5	3.7	3.7	0.0
(g) cooperation in investigation	7.4	18.5	33.3	25.9	14.8
(h) plea of guilty	3.7	7.4	29.6	18.5	40.7
(i) other signs of remorse	14.8	11.1	37.0	33.3	3.7
(j) economic hardship of penalty	3.7	11.1	40.7	14.8	29.6
(k) mental or emotional stress	18.5	33.3	33.3	14.8	0.0
(l) alcohol (or drug) problem	22.2	29.6	37.0	11.1	0.0
(m) seriousness of the offence	88.8	3.7	0.0	3.7	3.7
(n) not the primary offender	3.7	29.6	40.7	18.5	7.4
(o) likelihood of recurrence	40.7	37.0	14.8	3.7	3.7
(p) increase in this type of offence	15.3	19.2	23.0	11.5	30.7
(q) sanctions imposed on other officers	37.0	44.4	18.5	0.0	0.0

Table 2.3 indicates the opinion of 16 presidents or representatives of police association representing 10 different police departments from 6 different provinces.

Table 2.3 - Police Associations
(Total number of respondents: 16)

Importance of Factors Reported by Percentage

Aggravating and Mitigating Factors	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) prior good record	62.5%	31.2%	6.2%	0.0%	0.0%
(b) long service	18.7	25.0	37.5	12.5	6.2
(c) isolated incident	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
(d) provocation by others	18.7	37.5	25.0	6.2	12.5
(e) spur of the moment offence	18.7	25.0	43.7	12.5	0.0
(f) premeditated	62.5	31.2	0.0	6.2	0.0
(g) cooperation in investigation	31.2	18.7	31.2	6.2	12.5
(h) plea of guilty	18.7	25.0	25.0	12.5	18.7
(i) other signs of remorse	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0
(j) economic hardship of penalty	18.7	37.5	18.7	12.5	12.5
(k) mental or emotional stress	31.2	37.5	18.7	12.5	0.0
(l) alcohol (or drug) problem	25.0	56.2	18.7	0.0	0.0
(m) seriousness of the offence	56.2	25.0	12.5	6.2	0.0
(n) not the primary offender	6.2	62.5	31.2	0.0	0.0
(o) likelihood of recurrence	12.5	56.2	18.7	12.5	0.0
(p) increase in this type of offence	25.0	18.7	25.0	21.2	0.0
(q) sanctions imposed on other officers	50.0	37.5	12.5	0.0	0.0

Table 2.4 indicates the opinion of 15 present or former RCMP division staff relations representatives.

Table 2.4 - RCMP Division Staff Relations Representatives
(Total number of respondents: 15)

Importance of Factors Reported by Percentage

Aggravating and Mitigating Factors	1 Always	2 Usually	3 Sometimes	4 Occas-ionally	5 Almost Never
(a) prior good record	60.0%	33.3%	6.7%	0.0%	0.0%
(b) long service	6.7	20.0	53.3	13.3	6.7
(c) isolated incident	40.0	46.6	6.7	6.7	0.0
(d) provocation by others	20.0	53.3	26.6	0.0	0.0
(e) spur of the moment offence	26.6	40.0	20.0	13.3	0.0
(f) premeditated	86.6	6.7	0.0	6.7	0.0
(g) cooperation in investigation	13.3	13.3	60.0	6.7	6.7
(h) plea of guilty	0.0	40.0	20.0	13.3	26.6
(i) other signs of remorse	20.0	53.3	6.7	13.3	6.7
(j) economic hardship of penalty	33.3	13.3	46.6	6.7	0.0
(k) mental or emotional stress	46.6	33.3	20.0	0.0	0.0
(l) alcohol (or drug) problem	33.2	46.6	13.3	6.7	0.0
(m) seriousness of the offence	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0
(n) not the primary offender	33.3	60.0	6.7	0.0	0.0
(o) likelihood of recurrence	66.6	13.3	13.3	6.7	0.0
(p) increase in this type of offence	20.0	33.3	26.6	13.3	6.7
(q) sanctions imposed on other officers	53.3	20.0	20.0	6.7	0.0

4.4 Range of Disciplinary Sanctions

There are several weaknesses in the existing legislative range of sanctions. Under the old *RCMP Act*, and under several existing provincial police acts and regulations,[46] all the disciplinary sanctions are punitive; none are remedial. The new *RCMP Act* has made a good first step in altering this. In particular, subsections 41(1) and 45.12(4) of the new *RCMP Act* provide the following corrective disciplinary sanctions:

(a) counselling;

(b) recommendation for special training;

(c) recommendation for professional counselling;

(d) recommendation for transfer;

(e) direction to work under close supervision;

....

Although these remedial sanctions are now available, it does not appear that (b) to (e) are being used very often. There is no legislative direction that these remedial sanctions should be given priority. Although counselling may now be used in 50 to 70 per cent of RCMP informal discipline cases, this counselling may often be rather perfunctory, resembling a reprimand, except it is verbal rather than written. Counselling should be given a much broader meaning and content.

More importantly, the new *RCMP Act* sanctions seem to ignore the importance of restitution and reparation. Disciplinary sanctions should be reparative of any harm done to the force, its members or other citizens. This may involve apologies, financial restitution or appropriate community services. Reparative sanctions are particularly important in restoring public trust when the police misconduct has adversely affected members of the public.

Another general problem with the existing legislative statement of disciplinary sanctions in the police acts and regulations is the fact that the range of sanctions is unduly narrow and restricted. Under subsection 45.12(3) of the new *RCMP Act*, the most severe formal sanction is dismissal from the force (or a direction to resign from the force). The next two most serious sanctions are either a demotion (which is

not possible in the case of a constable or an inspector) or forfeiture of pay for a period not exceeding 10 working days. The difference in severity between discharge (sometimes called the capital punishment of employment law) and forfeiture of pay for 10 days is a bit like the difference in criminal law between capital punishment and imprisonment for 10 days. In other words, the *RCMP Act* does not allow any sanctions which are more serious than 10 days forfeiture of pay but less serious than outright dismissal (or a direction to resign). This can have the unfortunate consequence of forcing discipliners to resort to the ultimate sanction of dismissal in cases which are too serious to be dealt with simply by a forfeiture of pay for 10 days or, alternatively, to impose 10 days forfeiture, rather than dismissal, recognizing that 10 days forfeiture is unduly lenient.

In many other employment contexts, an employee who has been disciplined for very serious misconduct may be subject to suspension without pay for a period up to as long as one year. This seems to be one example of a meaningful sanction between the forfeiture of pay for ten days and a dismissal. In appropriate cases, the suspended officer could also be required to engage in remedial education, retraining, counselling or reparative activity during the suspension and prior to reinstatement. Generally the other police acts have a very narrow band of sanctions between forfeiture of pay or leave and dismissal,[47] although several have somewhat longer forfeiture periods than under the *RCMP Act*.[48]

In the police disciplinary sanctions survey, the following question was asked:

> Do you think that the existing range of sanctioning options is broad enough? If not, what options do you recommend should be available which are not now available?

The responses to this question are set out in Table 3.1.

Table 3.1 - Range of Sanctioning Options

		Broad enough? Yes	No
1.	Municipal Police Chiefs (or senior officers involved in discipline)	51	16
2.	RCMP officers and members involved in discipline	18	9
3.	Police Association Representatives	13	3
4.	RCMP Division Staff Relations Representatives	13	1
	TOTAL RESPONSES	95	29

It is obvious that police officers actually involved in applying discipline (groups 1 & 2 above) felt the inadequacy of the existing range of sanctions more than member representatives did. In fact 24% of municipal police discipliners (16 of 67) and 33% of RCMP discipliners (9 of 27) felt that the existing range of options was not broad enough.

What follows is a brief statement of additional options which were recommended by police chiefs or senior disciplinary officers:

- more latitude for punishment, i.e. extra duty;
- apology to victims;
- forfeiture of leave or other credits;
- loss of accumulated time off;
- higher fine range (currently $200 max.);
- longer suspension period (currently five days);
- mandatory drug and/or alcohol counselling;
- referral to counselling or treatment;
- any other appropriate requirements as part of sentence;
- conditional discharge would be very useful for officers requiring counselling (i.e. mandatory referral);
- require a form of sentencing, i.e. probation or conditional discharge provisions, to compel follow-ups/referrals;
- rehabilitation must always be considered and available;
- option to suspend sentencing for up to one year to ensure good conduct (needed primarily to handle behavioural problems which would include drug/alcohol addiction);
- order to perform community work if relevant;
- next to firing, maximum penalty is suspension for five days this should be increased to up to 30 days.

The following recommendations were made by RCMP officers and members involved in discipline:

- suspension with pay;
- suspension without pay;
- a form of temporary suspension between pay forfeiture and demotion or dismissal;
- intermediate options for better grading between minimum and maximum;
- counselling should be part of good personnel practices and not have a disciplinary connotation;
- the route one must take to get a formal discipline sanction is too cumbersome;
- the correct range exists; it is just that the process is so long and drawn out and the more drastic sanctions (i.e. dismissal) are almost impossible to enforce;
- more options should be available for informal discipline; for example, suspension of pay for up to five days by appropriate officer would, without a doubt, greatly reduce formal hearings;
- the options are broad enough, but they are not applied accurately; there should be more corrective measures imposed as authorized by the *Act* rather than automatic reprimand and pay forfeiture;
- informal discipline is too formal.

4.5 Consistency in Disciplinary Sanctions

Generally, the imposition of disciplinary sanctions is highly centralized in police departments. Normally only the chief or a few senior officers impose disciplinary sanctions. The fact that decision-making is only in a few hands in any one police force helps to control the risk of unwarranted disparity at least within that force. In the RCMP, informal sanctions are reviewed and approved at the regional division level. Formal sanctions are determined by adjudication boards which are normally composed of one legally trained officer from the Professional Standards Branch, headquartered in Ottawa, and two other officers from a neighbouring division. Obviously there is some room for disparity in informal discipline from one region to the next since final decision-making in regard to informal sanctions is regionalized. Likewise there is some room for disparity in formal sanctions between one adjudication tribunal and another, although efforts are made to minimize this by ensuring that each tribunal has one full-time adjudicator from headquarters and ensuring that former board decisions are distributed to each division. As will be seen momentarily, the risk of disparity from one police force to another is much greater.

Even if discipline within a police force is highly centralized, the risk of disparity is increased when the legislative framework for discipline (1) does not set out the aims and purposes of disciplinary sanctions, (2) does not provide any guidance or guidelines as to the appropriate sanction in different types of cases, and (3) does not provide a list of aggravating and mitigating factors. In the police discipline survey, police

chiefs and senior officers involved in discipline were asked whether in their opinion unwarranted disparity (i.e. similar cases in similar circumstances receiving different treatment) existed within their force and in comparison to other forces. Table 3.2 indicates the combined opinion of RCMP discipliners and municipal/provincial police discipliners.

Table 3.2 - Unwarranted Disparity: Police Discipliners
(Total number of respondents: 93)

		Within your Force	In Comparison to Other Forces
1.	A lot	3.5%	13%
2.	Some	45.0%	36%
3.	Almost none	48.0%	16%
4.	Don't know	3.5%	34%
	TOTAL	100%	100%

Although few police discipliners think there is a lot of disparity in their own force, it is interesting that 45 per cent (42 of 93) think there is some disparity within their own force, while approximately 48% think there is almost none. If the RCMP respondents are looked at separately, 7.4% think there is a lot of unwarranted disparity within their own police force, another 48% think there is some disparity, while 40% think there is almost no disparity.

The estimates as to the extent of disparity when comparing one police department to another are considerably higher: 13% thought there was a lot of disparity, 36% that there was some, only 16% thought there was almost none, while 34% indicated that they did not know since they had no basis for making such a determination.

When the same question was posed to police association representatives and RCMP division representatives, the estimates of disparity were considerably higher, as might have been expected. Table 3.3 indicates the combined opinion of RCMP division staff relations representatives and municipal/ provincial police association representatives.

Table 3.3 - Unwarranted Disparity - Police Member Representatives
(Total number of respondents: 31)

		Within your Force	In Comparison to Other Forces
1.	A lot	22.5%	26%
2.	Some	64.5%	58%
3.	Almost none	6.5%	3%
4.	Don't know	6.5%	13%
	TOTAL	100%	100%

As Table 3.3 shows, 22.5% of police member representatives were of the opinion that there was a lot of disparity within their own police department and only 6.5% believed that there was almost none within their department. The estimates of disparity are slightly higher for RCMP division staff relations representatives than for municipal police association representatives.

One source of disparity (both in sentencing and in disciplinary sanctioning) is lack of guidelines. Another source of disparity is lack of information as to what sanctions other discipliners are imposing in similar cases. Provision of more information to discipliners about what other discipliners are doing will not, by itself, eliminate disparity. Experience in criminal law sentencing shows that this information can be ignored, and sometimes is, by sentencers who "do their own thing". Although such information does not guarantee uniformity, it is one important and necessary step toward reducing disparity.

The above opinions on disparity, including the responses from police chiefs and others who said that they had no basis for determining whether disparity exists between their police force and other police forces, suggest that there is a great need for the collection of disciplinary sanction decisions on a national basis and the dissemination of those decisions to police discipliners across the country. The Ontario Police Commission Reports provide one model for the type of digest which is needed on a national basis if greater consistency in police sanctions is to be attained. Alternatively, such information could be collected and disseminated through a national data base, like CPIC. Perhaps this is a task for the Canadian Association

of Chiefs of Police to initiate with the financial support and assistance of the various provincial police commissions.

The police discipline survey also asked respondents the following question:

Do you have access to information on sanctions that have been applied in previous cases to determine whether the sanction in the present case is consistent with sanctions imposed in previous similar cases?

Yes _____ No _____

The results are summarized in Table 3.4.

Table 3.4 - Access to Previous Decisions
(Total number of respondents: 123)

		Yes	No
1.	Municipal Police Chiefs (or senior disciplinary officers)	69%	31%
2.	RCMP officers and members involved in discipline	85%	15%*
3.	Police Association Representatives	53%	47%
4.	RCMP Division Staff Relations Representatives	40%	60%

(* The 15% "No" respondents in the RCMP were regional members, not members of the Professional Standards Branch in Ottawa, all of whom have access to the full judgment in all RCMP Adjudication Cases.)

It is surprising to note that 31% of the municipal or provincial police discipliners did not feel they had access or sufficient access to previous sanction cases in order to ensure consistency in sanctions. Less surprising, 47% of the RCMP division representatives and 60% of the municipal police association representatives felt they had insufficient access to previous sanction cases in order to ensure consistency in sanctions. These data further confirm the need for a national police sanctions digest.

4.6 Miscellaneous Provisions

There are other differences in the legislative framework for police discipline across the country that affect when and if disciplinary sanctions are imposed. These include the standard of proof, time limitations for instituting disciplinary proceedings, double jeopardy and *res judicata* and issue estoppel.

(a) Standard of Proof

This varies from police act to police act. Under the old *RCMP Act* the standard of proof was proof beyond a reasonable doubt which was appropriate considering the penal nature of some of the disciplinary sanctions, while under the new *RCMP Act* (sub. 45.12(1)) the civil standard of proof "on a balance of probabilities" has been adopted. Under the *BC Regulation* (s. 23), the *Saskatchewan Regulation* (s. 1.15), and the *Manitoba Act* (sub. 27(2)) discipline may be imposed only if the misconduct is proven beyond a reasonable doubt, while section 61 of the *Ontario Police Services Act* adopts yet a third standard: proof upon "clear and convincing evidence". This standard of proof is greater than balance of probabilities but less than proof beyond a reasonable doubt.

(b) Time Limitations

Under section 34 of the *BC Regulation*, no disciplinary proceedings shall be commenced more than six months after the alleged occurrence or more than three months after the discovery of the alleged occurrence, whichever is the later. Subsection 43(8) of the new *RCMP Act* provides that no disciplinary hearing can be initiated one year after the alleged contravention and identity of the person become known to the appropriate officer. Even this one year time limitation is often too short in cases where the RCMP Public Complaints Commission decides to hold a hearing.[49]

(c) Double Jeopardy

In *Wigglesworth*, the Supreme Court of Canada held that a person may be subject to both criminal punishment and a disciplinary sanction. Wilson J. quoted, with approval, the comments of Cameron J.A. in the Saskatchewan Court of Appeal:

> A single act may have more than one aspect, and it may give rise to more than one legal consequence. It may, if it constitutes a breach of the duty a person owes to society, amount to a crime, for which the actor must answer to the public... And that same act may have still another aspect to it: it may also involve a breach of the duties of one's office or calling, in which event the actor must account to his professional peers. For example a doctor who sexually assaults a patient will be liable, at one and the same time, to a criminal conviction at the behest of the State; to a judgment of damages, at the instance of the patient, and to an order of discipline on the motion of the governing council of his profession. Similarly a policeman who assaults a prisoner is answerable to the State for his crime; to the victim for damage he caused, and to the police force for discipline.[50]

Section 39 of the new *RCMP Act* clearly authorizes disciplinary proceedings regardless of a criminal court conviction or acquittal in regard to the same conduct:

> 39. (1) Every member alleged to have contravened the Code of Conduct may be dealt with under this Act...
>
> (b) whether or not the member has been charged with an offence constituted by, included in or otherwise related to the alleged contravention or has been tried, acquitted, discharged, convicted or sentenced by a court in respect of such an offence.

Although it is not a violation of principles of double jeopardy to impose both criminal and disciplinary sanctions for the same conduct, some police acts, on policy grounds, seem to prohibit this. For example, subsection 58(3) of the *Alberta Municipal Regulations* provides as follows:

> (3)(a) If the evidence produced during a disciplinary hearing indicates that the matter under consideration may constitute a criminal offence, the disciplinary hearing will be adjourned pending consideration that the accused be charged in criminal court.
>
> (b) A disciplinary hearing will not be reconvened if a charge is proceeded with in criminal court regardless of the findings of the court.

> (c) The disciplinary hearing will reconvene and proceed as normal should there be no proceedings in criminal court.[51]

These provisions must now be read in light of subsections 17(3) and 47(2) of the Alberta *Police Act*[52].

(d) *Res Judicata* and Issue Estoppel

There is also uncertainty and variation across the country as to whether factual findings made in criminal proceedings are binding in disciplinary proceedings for the same conduct. There may be justification for holding that such factual findings are binding when the standard of proof is the same in both the criminal and the disciplinary proceedings. When the issue arose in *Fedoriuk*[53] under the old *RCMP Act*, one judge held that the factual finding in the criminal trial on the issue of intent to steal was binding on the disciplinary tribunal, another judge held it was not, and the third judge held that it was unnecessary to decide the issue in that case. In any event, the matter is now different under the new *RCMP Act* since the new standard of proof (balance of probabilities) is no longer the same as the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt.

In British Columbia, where the standard of proof is the same in both criminal and disciplinary proceedings, subsections 10(3) and (4) of the *BC Regulation* provide as follows:

> (3) Where a member has been prosecuted in respect of an offence punishable on indictment or on summary conviction and has been acquitted, no disciplinary proceedings shall be taken under this regulation arising out of the same facts and circumstances.
>
> (4) Subsection (3) does not apply where the disciplinary proceedings relate to separate and distinct issues from those tried in the criminal proceedings.

On the other hand, paragraph 39(1)(b) of the new *RCMP Act* allows for disciplinary proceedings regardless of an acquittal in criminal court in regard to the same conduct.

(e) Suspension Pending Disciplinary Hearings

Different policies on pre-disciplinary hearing suspensions with or without pay can render the degree of economic hardship of a disciplinary sanction quite different from one police force to the next. This matter has been fully canvassed in RCMP External Review Committee Discussion Paper 1.[54]

Chapter V

ANALYSIS OF GENERAL PRINCIPLES OF DISCIPLINARY SANCTIONING

5.1 Introduction

In Chapter 4, the aims and purposes of disciplinary sanctions in the context of the legislative framework for discipline were discussed. In this chapter the discussion will be on how these general principles are and ought to be applied in the context of specific cases. In general, police discipliners rely upon the arbitral jurisprudence on discipline in labour relations, modifying it as necessary to meet the unique aspects of police discipline. This body of arbitral jurisprudence is too extensive to thoroughly discuss in this chapter. For example, Brown and Beatty in their text, Canadian Labour Arbitration,[55] devote over 200 pages to the topic of discipline. Thus, this chapter highlights only the salient principles of disciplinary sanctions as well as various aggravating and mitigating factors.

5.2 Nature of Disciplinary Proceedings

In *Wigglesworth* v. *The Queen* the appellant police officer argued that the legal rights set out in section 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*[56] apply to persons charged with a disciplinary offence. Section 11 of the *Charter* states that certain rights are available to persons "charged with an offence". The Supreme Court of Canada held that the word "offence" in section 11 refers to "criminal or penal offences" and not to disciplinary offences, unless those disciplinary offences are by their very nature criminal or penal or involve penal consequences.[57] The Supreme Court of Canada held that the rights in section 11 of the *Charter* did apply to major service offences under the old *RCMP Act* since the old *Act* provided for a truly penal consequence (i.e. up to one year's imprisonment upon conviction of a major service offence). However, it can be safely asserted that the rights in section 11 of the *Charter* do not apply to the new *RCMP Act* since the sanctions under the new *Act* do not involve penal consequences.

In coming to the conclusion that the rights in section 11 of the *Charter* do not normally apply to disciplinary proceedings, Wilson J., speaking for the entire Court on this point, stated that criminal or penal

offences are matters of a public nature and they are "to be distinguished from private, domestic or disciplinary matters which are regulatory, protective or corrective and which are primarily intended to maintain discipline, professional integrity and professional standards or to regulate conduct within a limited private sphere of activity".[58]

In the cases of *Trimm* v. *Durham Regional Police Force*,[59] *Burnham* v. *Ackroyd*,[60] and *Trumbley and Pugh* v. *Metropolitan Police Force*,[61] the Supreme Court of Canada held that disciplinary proceedings under the old Ontario *Police Act*[62] are "neither criminal in nature nor do they involve penal consequences".[63] The Supreme Court held that they are "matters essentially of a private nature between the officer and his superiors".[64] In these cases the Supreme Court also referred to the following comments of Morden J.A. who, in delivering the decision of the Ontario Court of Appeal in these cases, stated:

> In my view, a *Police Act* discipline proceeding is not a criminal or penal proceeding within the purview of s. 11. The most serious consequence that can befall a police officer in such proceedings is the loss of his or her position and, while I do not minimize the seriousness of this consequence, it is a civil consequence and not punishment of a criminal nature. A police discipline matter is a purely administrative internal process. Its most serious possible consequence makes it analogous to a discipline matter in ordinary employer-employee relationships, even though the procedure governing it is clearly more formal. The basic object of dismissing an employee is not to punish him or her in the usual sense of this word (to deter or reform or, possibly, to exact some form of modern retribution) but rather, to rid the employer of the burden of an employee who has shown that he or she is not fit to remain an employee.[65]

Although the Supreme Court of Canada has declared that police discipline is neither criminal nor penal, formal police disciplinary procedures which are very akin to criminal procedures can leave an impression that disciplinary proceedings are still quasi-criminal. Likewise, fines and other monetary sanctions leave the impression that police discipline is largely a punitive as opposed to a corrective process. Traditionally police discipline has been punitive. There is evidence that police discipliners, like discipliners in the employment field generally, are moving toward increased reliance on positive or corrective discipline. This movement is slower in the police sector than in some other employment areas. The data in Table 1.1 (p. 16) shows that approximately 50% of municipal police discipliners think that punishment is always or usually an important disciplinary objective. The new approach to discipline under the new *RCMP Act* has

perhaps had a beneficial effect on RCMP discipliners since only 30% of them still consider punishment to be always or usually important (Table 1.2, p. 17). Having said that, 30% is still a high figure; police discipliners need to be encouraged to more readily adopt the general trend in human resource management toward a system of non-punitive, positive, remedial discipline.

5.3 Justice and Fairness in Disciplinary Sanctioning

As a general principle of administrative law, police disciplinary tribunals have "a duty to act fairly", both procedurally and substantively.[66] For example, this duty to act fairly has been relied upon in Alberta in *Re Bachinsky and Sawyer*,[67] in British Columbia in *Joplin* v. *Chief Constable of the City of Vancouver*,[68] and by the Federal Court in regard to the RCMP in *Re Husted and Ridley and The Queen*,[69] to strike down as *ultra vires* regulations which denied police officers the right to legal counsel at disciplinary hearings. In *Joplin*, Chief Justice McEachern stated:

> I do not think it possible to treat any disciplinary proceedings under this disciplinary code (except those conducted formally on a "man to man basis" where no entry is made in an officer's record) as other than serious. In today's society, where career decisions must be made at an early age, and many of our citizens do not have a second chance, and where all policemen are assumed to be career officers, and where good conduct is obviously an important factor in promotion and therefore in salary, and where pension and other benefits depend in part upon salary in the closing years of a career, it is clearly untenable to argue that a recorded conviction for a disciplinary default -- even for using one naughty participle -- is not serious. If a senior officer of this police force considers the complaint serious enough to engage this formal hearing procedure with its full panoply of legalities, then it is per se serious, and this is so regardless of the nature of the alleged offence or the maximum penalty which is recommended. I think right-thinking citizens would agree.[70]

In dismissing an appeal from the above case, the Court of Appeal specifically adopted the above comments by Chief Justice McEachern. He also stated:

> When society employs young men and women to maintain law and order in a sometimes unreasonable and irreverent society, it impliedly promises them justice and nothing else will suffice.[71]

Although spoken in the specific context of the right to legal counsel at disciplinary hearings, these words by Chief Justice McEachern properly express the importance of justice and fairness in all aspects of disciplinary sanctioning. Another principle of fairness in disciplinary sanctioning arose in the case of *College of Physicians and Surgeons of Ontario* v. *Petri*[72] where the Ontario Divisional Court held that a disciplinary tribunal should not substitute its own penalty for one proposed in a joint submission by the parties without first giving the parties the opportunity to make submissions on the more severe sentence being contemplated. Likewise, if a police disciplinary tribunal imposed a more severe sanction on a police officer than that sought by the presenting officer, then that would constitute a breach of fairness if the disciplined officer was given no notice that a more severe penalty was being sought and was given no opportunity to address the possible imposition of a more severe sanction.[73]

5.4 The Approach to Police Sanctioning

The case of *Wigglesworth*, though it arose under the old *RCMP Act*, can be used as a vehicle to demonstrate a number of weaknesses in the approach which is taken all too frequently in formal police discipline cases. The facts of the case are described by Wilson, J. as follows:

> The appellant was at all material times a constable of the R.C.M.P. On August 21, 1981, one Donald Kerr was brought to the R.C.M.P. detachment in Yorkton, Saskatchewan for a breathalyzer test. Kerr was taken into a room where he met the appellant.
>
> The appellant started to question Kerr concerning the incident giving rise to his arrest. He asked Kerr who was driving the car at the time. Kerr indicated that his sister was driving. The appellant suspected he was lying. He repeated the question a couple of times, receiving the same response each time. The appellant then grabbed Kerr, who was seated in a chair at the time, by the throat and pushed him against a wall. The grab around the throat was sufficient to cause a choking sensation to Kerr.
>
> After a few seconds the appellant questioned Kerr again as to who was driving the car. Kerr continued to maintain that his sister was driving. The appellant slapped Kerr across the face with his open hand and repeated the question. Kerr gave the same answer. However, after three or four slaps Kerr admitted that he had been driving the car. At no time did Kerr respond physically to the appellant's slaps. The defence has admitted, on these facts, that the appellant committed a common assault as defined in the *Criminal Code*. As a result of the assault Kerr suffered a sore throat, a ringing in his ears, and several minor marks on his face.[74]

Wigglesworth was found guilty of a major service offence and was assessed a penalty of a $300 fine. Wigglesworth was subsequently charged with criminal assault and found guilty and assessed an additional fine of $250. The RCMP service court held that something less than the severest penalty was called for in this case since Wigglesworth had an excellent record of service and the conduct was uncharacteristic of his normal performance.[75]

The sanction in this case, keeping in mind the mitigating factors mentioned above, could be compared to sanctions imposed for other forms of police misconduct, with similar mitigating circumstances, in order to determine police discipliners' opinions in regard to the relative seriousness of use of force in comparison to other forms of police misconduct. This notion of relative offence severity will be returned to later. The sanction in this case, as in most cases, does not reflect sufficient attention being paid to the principles of affirmative discipline corrective discipline and reparative discipline.

The principles of affirmative discipline were discussed in Chapter 2. A fine is principally a punitive sanction, rather than a positive sanction wherein the police officer reaffirms both orally and in writing his personal understanding of the importance of carrying out of police duties without the use of unnecessary force or violence and renews his solemn oath and commitment to do so in the future.

Secondly, the fine in this case is not remedial for the individual police officer or in terms of organizational or administrative practices. For example, a corrective sanction would require a closer examination into the factors which caused Wigglesworth to lose his cool in this case. If these factors related to some aspect of his character or personality then a corrective sanction would ensure that he received appropriate assistance, guidance and supervision in regard to correcting these matters. On the other hand, if certain organizational or administrative practices (e.g. double-shift, poor training, etc.) contributed to the misconduct, a remedial sanction would ensure that these practices were both acknowledged as part of the problem and recommendations made to correct or alter these practices.

Finally, imposing a fine in this case does not reflect any attention being paid to the important reparative aspects which a sanction in this sort of case should reflect. Most importantly, the sanction should involve an appropriate apology by the police officer to the citizen, and where appropriate some form of restitution or token compensation for the injury involved. Secondly, the citizen should be advised of all the circumstances which may have led the individual police officer to act out of character on this one occasion. Thirdly, a citizen should be advised of the disciplinary action which the police force has taken. Of course this last point is contrary to the long-standing practice of the RCMP not to disclose the nature of the discipline to an aggrieved citizen.

Failing to disclose the nature of police sanctions to aggrieved citizens is bound to diminish rather than enhance the public trust which the RCMP and other police forces seek to maintain. Research has shown that the public are far less punitive in regard to the appropriate sentence in criminal law when they are fully apprised of all the facts of an individual case. No doubt this same phenomenon would apply in police discipline cases. Both the individual making the complaint and the public at large would be more satisfied as to the appropriateness of police sanctions if they were fully apprised of the sanction and all relevant factors considered in imposing that sanction. It can only be in a police force's best interest to take both an open and a reparative approach to police sanctioning, especially where the police misconduct involves a citizen complaint.

The approach of positive, corrective and progressive discipline which is increasingly emerging in the arbitral jurisprudence on employer-employee discipline can also be found in certain police discipline cases, although such cases are still far too infrequent.[76] It is time for police discipliners to turn away from punitive discipline and to embrace positive, corrective and remedial discipline.

5.5 Key Principles: Positive, Progressive Discipline, Rehabilitation and Ability to Perform Duties

As noted in Chapter 4, the main purpose of police discipline is to assist a police force to achieve its organizational objective of delivering effective and efficient police services to the community, keeping in mind that any disciplinary sanction imposed must be fair and just in the circumstances. This disciplinary objective can be best achieved by reliance on a system of positive, progressive discipline aimed at correcting deviant behaviour and remedying organizational or administrative practices which may have contributed to the misconduct. Recognition that correction and remedy are the first purposes of discipline is also a recognition of the current managerial theory that employees are the most valuable commodity of any organization. Punitive sanctions are neither in the employer's nor the employee's best interests. Dismissal normally represents the loss of a valuable, experienced employee and involves the cost of recruiting and training of a new employee. Thus correction is to be preferred. Although deterrence is important, deterrence must not be allowed to outweigh other factors such as correction and rehabilitation.[77]

The key issue in regard to disciplinary dismissal is whether the employee or police officer's conduct demonstrates that he or she is beyond rehabilitation and no longer fit to perform his or her functions. As Morden J.A. stated in *Re Trumbley and Fleming*:

> The basic object of dismissing an employee is not to punish him or her in the usual sense of this word (to deter or reform or, possibly, to exact some form of modern retribution) but rather, to rid the employer of the burden of an employee who has shown that he or she is not fit to remain an employee.[78]

These key principles of discipline are described by Brown and Beatty in the following words:

> Rehabilitative potential. The theory of progressive discipline, evolving from the duty to warn an employee of the seriousness with which the employer views her employment record, is simply one manifestation of the recent arbitral recognition of the correctional theme underlying industrial discipline. Very simply, by progressively increasing the severity of the discipline imposed for persistent misconduct it is expected that the employee will be given some inducement and incentive to reform her conduct. As one arbitrator has put it:

> One of the advantages to adopting a corrective disciplinary approach is that it enables the parties to know where they stand with each other. An employee who is subjected to corrective discipline knows that after receiving a warning he may receive a suspension and that after a suspension he may be discharged if he repeats an offence.
>
> ....
>
> Increasingly, and in a number of different contexts, various arbitrators have inquired into and ultimately relied upon the grievor's ability to conform to acceptable and expected standards of behaviour as a basis on which to ameliorate a disciplinary penalty. For these arbitrators, the common check-lists of mitigating factors "are but special circumstances of general considerations which bear upon the employee's future prospects for acceptable behaviour", which for them is "the essence of the whole corrective approach to discipline". Basic to this general approach is an assessment of the grievor's ability and willingness to reform or rehabilitate himself so that a satisfactory employment relationship can be re-established, and of whether the grievor is "redeemable".... Thus, many arbitrators have explicitly examined and ultimately relied upon the rehabilitative potential of persons who, for example, had seriously threatened, or actually physically abused members of management, or engaged in an act of theft, as a basis for substituting a period of suspension for the discharge initially imposed.... This emphasis on the rehabilitative potential of the grievor seems particularly compelling in those instances where the arbitrator is satisfied that the employer's interest in protecting the integrity of its service can be satisfied by some sanction other than the dismissal of the employee in question.
>
> ....
>
> While many arbitrators now accept the idea that the rehabilitative theory of industrial discipline implies that the termination of an employee for just cause requires a finding that "the employment relationship has been so fundamentally breached as to render it devoid of any possible future viability", arbitral opinion is divided as to whether the theory may, in appropriate circumstances, "call for a remedial programme of discipline designed to reintegrate the employee into the workforce to his fullest potential".[79]

The issue of whether the police officer's misconduct demonstrates that he or she is no longer fit to perform the duties of a police officer is the key issue for both on-duty and off-duty misconduct. The issue of sanctions for off-duty conduct will be addressed later, but it should be noted at this stage that one of the five criteria set out in the *Millhaven*[80] case for determining when discipline is appropriate for off-duty conduct is the question of whether the conduct "renders the employee unable to perform his duties".

5.6 Special Status of Police Officers and Their Ability to Perform Their Duties

In police discipline cases, it is clear that police discipliners must and do take into account the special status of police officers as public office holders who must achieve and maintain the trust of the public if they are to effectively accomplish their functions and thus police officers are held to a very high standard of conduct in both their professional and private activities. In *Re Trumbley and Fleming*, Morden J.A. of the Ontario Court of Appeal observed that: "The police officer has voluntarily accepted a vocation entailing duties which are peculiar to it and essential to its proper performance, duties to which ordinary citizens are not subject."[81]

In *Fedoriuk*, the then Commissioner of the RCMP expressed these sentiments in the following words:

> It is an accepted fact that society demands a much higher standard of conduct from public office holders, especially those charged with enforcement of the laws of the land, than from the public at large. Uncompromising honesty, trustworthiness and integrity are paramount, and an obvious breach such as this clearly diminishes the trust which an individual can expect, either from the public whom he serves, his department or his peers. Unfortunately, the public's confidence in the Force as a whole is also affected by a demonstrated lack of integrity by one of its members.
>
> From the Force's perspective, trust is imperative.... A loss of credibility in the public's view, within the Force, and before the courts will seriously impair this member's effectiveness and render him unsuitable for service in the Force.[82]

In *Re Ville de Granby and Fraternité des policiers de Granby Inc.* the arbitrator stated:

> The conduct of such a person, whether on or off duty, may be the subject of scrutiny. Such conduct, where it places in doubt the integrity, honesty or moral character of the police officer, may weaken his effectiveness, cause embarrassment to the police force of which he is a member, and may as such be quite incompatible with his position.[83]

The question of whether or not the police officer's conduct damaged the reputation of the police force is also one of the five *Millhaven* criteria which are used to determine whether or not a disciplinary

sanction ought to be imposed for off-duty misconduct. However, as noted earlier in the case of *Re Communauté urbaine de Montréal and Fraternité des policiers de Montréal,*[84] there is not, nor should there be, any automatic presumption that a criminal conviction for off-duty conduct (such as impaired driving as in that case) compromises the prestige and effectiveness of the police force and contributes to a loss of public confidence and esteem for the police force. In a similar vein, in *Fedoriuk*,[85] the Federal Court of Appeal held that it is an error in law to hold that a conviction for an offence such as off-duty shoplifting automatically warranted dismissal. The Court held that the Commissioner must examine the particular circumstances of each offence in order to determine whether the offence committed significantly affected the officer's ability to carry out his duties. In *Wm. Scott and Co. Ltd and Can. Food and Allied Workers*,[86] arbitrator Weiler noted "that arbitrators no longer assume that certain conduct taken in the abstract, even quite serious employee offences, are automatically legal cause for discharge."

In determining whether certain misconduct would likely damage the reputation of the police force, the proper test is whether a reasonable person who was fully informed of all the relevant facts would be of the opinion that the misconduct in question brings discredit on the police force. Support for this test can be found in the arbitral decision *Re Emergency Health Services Commission and CUPE, Local 873.*[87] In this case, the grievor, an ambulance driver/attendant was dismissed as a result of an off-duty sexual assault (inappropriate sexual touching) of a 13 year old babysitter. The mitigating factors included the fact that the grievor was extremely intoxicated at the time, was undergoing severe financial and marital problems, accepted responsibility for his conduct, felt a deep sense of distress and remorse, had no previous criminal record, had a good work record and had psychiatric and psychological reports indicating that there was no likelihood the offence would be repeated. The Health Services Commission argued that as the statutory agency responsible for ambulance services, "it must maintain, both as an entity and through its employees, the complete trust and confidence of the citizens of this province."[88] The Commission further argued that it could not afford to continue to employ a person who is perceived as capable of sexual molestation of an ambulance patient. The Commission argued that to do so would endanger or jeopardize the trust, credibility and responsibility necessary to carrying out its statutory duties and responsibilities. Thus the Commission argued that the grievor's dismissal was justified because "the overwhelming likelihood and certainty is that

the employer's reputation would surely suffer if the grievor were returned to employment"[89] even though there was no reason to expect a repetition of the offence.

Arbitrator Black agreed with the Commission's concern about its character and reputation, but he noted that "adjudicators must exercise particular care that an employer has not over-reacted in expressing an excessive concern with its public reputation."[90] He stated that "to support a discharge, the offending off-duty misconduct must be of such a serious nature as to demonstrate that the employee's action is so reprehensible, having regard for all of the circumstances, that it is wholly incompatible with the continuation of the employment relationship."[91] In the circumstances of this case he concluded that discharge was too severe and substituted a sanction of eight months suspension without pay. In coming to this conclusion, he also stated:

> It goes without saying that the grievor showed a serious error in judgment, both in becoming so severely intoxicated and in his assault on the young babysitter. However, I find absolutely no reason to believe that the poor judgment exhibited by the grievor in the particular circumstances in which it arose would carry over into his professional life. Sound judgment in one's calling or profession is developed through training, experience and the objectivity which comes with that. One gauge of a person's professional judgment in the future is that person's professional judgment in the past. The evidence supports that the grievor has an exemplary work record over his years of employment. There is no basis on the evidence to indicate that the grievor, either in the past or by reason of this incident, lacks the necessary judgment to properly carry out his professional duties.
>
> ....
>
> The employer's perception of the public's concern must also incorporate not only the act of misconduct but the circumstances under which that misconduct occurred. Would a reasonable person, having knowledge of the circumstances which gave rise to this misconduct, view the retention of the grievor by the employer in its employ in such a way so as to endanger the high level of trust, credibility and responsibility which the employer is entitled to expect. I do not think so. The employer has not provided any evidence to support its perception that in these circumstances, the public would have a loss of confidence or unforgiving attitude toward the commission if the grievor was reinstated to his employment.[92]

The two main assertions in this case are: (1) that the employer's perception of a loss of public trust must be based on the test of a fully informed, reasonable member of the public and (2) that there must be some evidence available to the employer upon which to make this assessment. In his decision in *Re Madame Vanier Children's Services and Ontario Public Service Employees' Union*, arbitrator Verity stated:

> To establish just cause, the employer cannot base its case on suspicion or supposition. There must be a factual basis for the assumption that the grievor's continued employment poses a risk to the employer and its clientele. I am satisfied that at the time of the grievor's dismissal, there was no evidence of any nexus between the grievor's adolescent sexual misconduct and his ability to function properly as a family therapist. The positive psychological assessment by Dr. Langevin is compelling evidence that there never was any such nexus. I am satisfied that the grievor's anomalous sexual misconduct did not extend beyond his adolescent years.[93]

Arbitrator Verity also noted that public image is a nebulous concept and then quoted from arbitrator Shime in *Re IAFF, Local 626 and Borough of Scarborough*, as follows:

> "Image" is an intangible concept about which there is much debate; it is an elusive matter held in high repute by some and looked at with considerable cynicism by others. The matter of image is a legitimate business interest under which a company may act, but again a board of arbitration should not act on a simple subjective view of what an employer conceives to be his image, because the matter of image is no longer a question of individual opinion. Modern social science has enabled the measurement of image by objective evidence, and as I have indicated it would be preferable if parties would submit such evidence at an arbitration.[94]

The issue of "harm to the reputation of the police force" needs to be carefully examined in the context of each case. Police discipliners should not automatically resort to this criteria as a justification for a severe sanction without some evidence that damage to the reputation of the force has occurred and is so great that a severe sanction is warranted. The assumption that the reputation of the police force is damaged by the misconduct of an individual police officer can be easily overstated. Seldom will the isolated misconduct of one police officer result in the loss or substantial lowering of a good police force's overall reputation. The public and others are normally intelligent enough to appreciate that the individual misconduct of one police officer ought not to be visited upon the reputation of the entire police department.

More importantly, even if there has been some small incremental damage to the reputation of the police force, this damage can often be fixed by both an open and reparative system of discipline. In addition, the issue of whether or not a police officer's misconduct has so substantially affected his or her ability to perform the duties of a police officer that there is no other recourse but to discharge him or her must be carefully examined in the context of each case. Such a conclusion should not be reached without

a thorough evaluation of the rehabilitative potential of this individual officer. Various aggravating and mitigating circumstances, to be discussed later, will bear upon the determination of this important issue. There is good reason to believe that some police discipliners readily assume that certain types of police misconduct automatically lower a police department's reputation and esteem in the community and that the only appropriate response is dismissal, notwithstanding the rehabilitative potential of the individual police officer. This issue can perhaps best be examined by looking at the special case of off-duty shoplifting by a police officer. However, before doing so, I intend to comment upon the criteria for sanctioning off-duty conduct as well as the major aggravating and mitigating circumstances which ought to be taken into account in determining an appropriate and just sanction.

5.7 Principles for Sanctioning Off-Duty Conduct

Two frequently quoted arbitral decisions set out the traditional tests for determining when and if off-duty conduct ought to be subject to disciplinary sanctions. In *Re U.A.W., Local 195 and Huron Steel Products Co. Ltd.*, arbitrator Reville stated:

> It has been held in many arbitration cases that under normal circumstances an employer is only properly concerned with an employee's due and faithful observance of his duties on the job. However, no hard and fast rule can be laid down, and in each case the determination of three questions of fact will determine the issue. These are:
>
> (1) Was the employee's conduct sufficiently injurious to the interest of the employer?
> (2) Did the employee act in a manner incompatible with the due and faithful discharge of his duty?
> (3) Did the employee do anything prejudicial or likely to be prejudicial to the reputation of the employer?...
>
> If one or more of the above questions must be answered in the affirmative on all the evidence, then the company is properly concerned with the employee's conduct regardless of whether it occurred on or off the company property or in or out of working hours, and depending on the gravity of that conduct, the company will be justified in taking appropriate disciplinary action.[35]

In *Millhaven* arbitrator Anderson stated:

> In other words, if the discharge is to be sustained on the basis of a justifiable reason arising out of conduct away from the place of work, there is an onus on the Company to show that:
>
> (1) the conduct of the grievor harms the Company's reputation or product;
>
> (2) the grievor's behaviour renders the employee unable to perform his duties satisfactorily;
>
> (3) the grievor's behaviour leads to a refusal, reluctance or inability of the other employees to work with him;
>
> (4) the grievor has been guilty of a serious breach of the Criminal Code and thus rendering his conduct injurious to the general reputation of the Company and its employees;
>
> (5) places difficulty in the way of the Company properly carrying out its function of efficiently managing its Works and efficiently directing its working forces.[96]

The criteria in the above two decisions have been cited and relied upon in many other arbitral decisions. In *Re Air Canada and I.A.M., Lodge 148*, arbitrator Andrews held that "it is not necessary for a company to show that all five of the criteria in the *Millhaven Fibres* case have followed on the employee's conduct; rather, any one of the consequences named may warrant discipline."[97] In *Re Government of the Province of British Columbia and B.C.G.E.U.*, arbitrator Black stated: "I would concur with the comment in *Re Air Canada, supra*, that it is not necessary for an employer to show that all five of the criteria set out above followed on the employee's conduct. Depending on the degree of impact, any one of the consequences named may warrant discipline."[98] Likewise, in *Re Flewwelling and Adjudication Board*,[99] the Federal Court of Canada indicated that it is not necessary for all five of the *Millhaven* criteria to be present.

The first *Millhaven* criterion is harm to a company's (or a police force's) reputation, which has already been discussed. It should also be noted that in the context of off-duty criminal convictions, lack of newspaper publicity does not necessarily mean there is no harm done to a company or police force. In *ICG Utilities*, a case where the grievor, a meter-reader, was convicted for off-duty sexual assault upon a 13 year old girl, the arbitration board stated:

> His access to the homes of customers, often with keys, his presence at times when frequently the only persons present in the home may be the young, the ill, the elderly or the otherwise relatively defenceless, render it vitally important the public be able to accept him in their homes with confidence. The mere fact that the newspapers did not pick up the

> case at this time does not ensure that later disclosure might not occur. The employer cannot be expected to sit on a powder-keg fearing the worst.[100]

The second *Millhaven* criterion -- whether the employee's off-duty conduct renders that employee unable to perform his/her duties satisfactorily -- has already been discussed to a certain extent as well. In the context of police discipline, the nature of the misconduct and the circumstances surrounding it will be highly relevant in determining whether the misconduct is a momentary aberration, and out of character, or whether it demonstrates an endemic weakness in the individual officer's character which is incompatible with the continued exercise of police duties which require judgement, integrity, impartiality and fairness. For example, misconduct which has occurred over a sustained period of time, as opposed to a one-time incident, may point to a character flaw inconsistent with police duties and responsibilities.

The third *Millhaven* criterion requires little comment here. It normally arises when the misconduct involves substantial moral turpitude (such as sexual deviance) or is indicative of uncontrolled or unpredictable violence.

The fourth *Millhaven* criterion is in fact simply an illustration of the first criterion - injury to the reputation of the company or police force. The fourth criterion simply specifies that this injury occurs by committing a serious breach of the *Criminal Code*. Although some early arbitral decisions assumed that any off-duty, serious breach of the *Criminal Code* automatically caused damage to the employer's reputation, it is now clear in arbitral decisions that the employer must actually establish that a conviction for such off-duty conduct does in fact injure the company's reputation.[101] The issue of what constitutes a serious breach of the *Criminal Code* is also a matter which is open to differing interpretations. In many cases, arbitrators look to the sentence imposed by the court as a measure of the seriousness of the breach, rather than simply looking at the offence charged. Likewise, the use of pre-trial diversion or the imposition of an absolute or conditional discharge, which in law means that there is no conviction for a criminal offence,[102] should be highly relevant in determining whether there has been a serious breach of the *Criminal Code*.

The fifth *Millhaven* criterion would be satisfied if a company or police force established that a person's misconduct rendered him or her so untrustworthy that the person would have to be kept under close supervision permanently and that such supervision would be either impossible or, if possible, a significant burden on the employer. However, since close supervision is one of the corrective sanctions under the new *RCMP Act*, the need for supervision, at least for a limited period of time, should not normally be considered an excessive burden in RCMP discipline cases.

5.8 Aggravating and Mitigating Circumstances

The list of aggravating and mitigating circumstances most commonly quoted in the arbitral jurisprudence on discipline arise from the case of *Re United Steel Workers of America, Local 3257 and the Steel Equipment Co. Ltd.*[103] These factors were also applied in the Alberta Law Enforcement Appeal Board decision in *Saunders* where the chairman listed the factors in the following words:

Changing the wording to make them applicable to police forces these read as follows:

1) the previous good record of the police officer.

2) the long service of the police officer.

3) whether or not the offence was an isolated incident in the employment history of the police officer.

4) provocation.

5) whether the offence was committed on the spur of the moment as a result of a momentary aberration due to strong emotional impulses or whether the offence was premeditated.

6) whether the penalty imposed has created a special economic hardship for the police officer in the light of his particular circumstances.

7) evidence that the rules of the Police Force, either unwritten or posted, have not been uniformly enforced thus constituting a form of discrimination.

8) circumstances negativing intent, e.g., likelihood that the police officer misunderstood the nature or intent of an order given to him and as a result disobeyed it.

9) the seriousness of the offence in terms of the policy of the Police Force and the obligation of the Police Force.

10) any other circumstances which the Board should probably [sic -- "properly"] take into consideration [e.g. failure to apologize after being given an opportunity to do so].[104]

These factors are discussed in greater detail in Brown and Beatty.[105] Although the above list is reasonably comprehensive, it is not exhaustive. Other factors include frankness and co-operation in the investigation of the disciplinary complaint, remorse, mental or emotional stress, alcohol or other drug problems, and the likelihood of recurrence of such misconduct by this officer or other officers. In addition, there are some mitigating or aggravating circumstances which are unique to the nature of the misconduct or to the personal circumstances of the disciplined officer.

What the above list of aggravating or mitigating factors fails to do, and what fails to happen in many disciplinary decisions, is to relate these aggravating and mitigating circumstances to the aims and purposes of disciplinary sanctions. For example, factors 6 and 7 above are relevant to achieving a fair and just sanction, whereas the other factors are relevant to the question of whether the employee is rehabilitatable or whether the misconduct is such that the employment relationship has been irrevocably destroyed.

5.9 Off-Duty Theft: A Special Case?

Prior to the decision of the Federal Court of Canada in *Fedoriuk*[106] the RCMP's position on off-duty theft was clear. It resulted in automatic discharge regardless of mitigating circumstances. In *Fedoriuk* the appellant police officer was convicted of off-duty shoplifting and received an absolute discharge in criminal court. In regard to the disciplinary charge, the RCMP review board recommended that Fedoriuk be discharged noting that it was the consistent view of the Commissioner that there was no room in the Force for an individual who was found guilty of theft. The Commissioner accepted the recommendation that Fedoriuk be discharged stating: "I am compelled to say theft by a member sworn to uphold the law cannot help but significantly affect the proper performance of duty by that member."

The Federal Court interpreted the Commissioner's position and remarks as representing a belief that "in all cases, and regardless of the circumstances in any particular case, a breach of the law by a member would, automatically, and without anything further, satisfy the requirements"[107] for dismisssal. The Federal Court held that this was an error and added: "the Commissioner is required to examine the particular circumstances of the offence committed in each individual case, and to satisfy himself, after such examination, that the offence committed was of so serious a nature as to significantly affect the proper performance of his duties by the member in question."[108]

It is clear, that the RCMP Commissioner now applies the principle set out by the Federal Court of Appeal in *Fedoriuk*. For example, in a disciplinary decision in June 1989, the Commissioner stated:

> Notwithstanding the gravity of any misconduct, including theft, it is still incumbent upon every adjudicator (and I do not exclude myself) to take into account all the circumstances and relevant factors in order to arrive at an appropriate and just decision.[109]

However, the results tend to be the same. Off-duty shoplifting results in dismissal even where there are many mitigating circumstances. The only factor to date which has been recognized as sufficiently extenuating to reverse a recommendation for discharge is if the theft was caused by a level of stress well above normal.[110]

The RCMP's current approach to off-duty shoplifting can be seen by closer examination of ERC Decision D4, referred to above. In that case, the accused was charged with theft of a sanitary napkin holder worth $1.79 which he did not pay for when he went through the checkout counter. He did pay for the remaining items in his possession which amounted to $16.72. He explained that he was both upset about his wife's possible miscarriage and was embarrassed to pay for the sanitary napkin holder since the two tellers were female. The criminal charge of theft was withdrawn. At the disciplinary hearing the appellant pleaded guilty. The trial officer imposed a fine of $500 and a recommendation for dismissal. It

is significant to note that the appellant's commanding officer was not in favour of dismissal and indicated that the appellant "is not one to be cast away. He is a good man and has potential on the Force."

The Commissioner upheld the trial officer's recommendation for dismissal. The Commissioner stated:

> At the outset let me make it abundantly clear that I share the view held by most members of society that any theft or taking of property without consent by a police officer is serious misconduct which frequently attracts the most severe sanctions available to a disciplinary tribunal. Why? Simply because there are some forms of misconduct which by their very nature and character are incompatible and inconsistent with the duties of public office holders.
>
> In taking an article without consent a member places his or her own personal reputation in jeopardy and, as well, involves the general reputation of the Force. It is my view that in order for any law enforcement agency to effectively carry out its mandate there must exist an underlying element of mutual trust and confidence between the public and that agency's members. Society has come to expect a high standard of honesty, trustworthiness and integrity from its police officers. Misconduct involving the taking of property belonging to another serves to shake that confidence. This is understandable because police officers frequently find themselves in positions where they must deal with the property of others in situations where there is little or no supervision.
>
> In order to ensure that society's expectations are met this Force imposes stringent standards, admittedly high, on its members. Yet these standards are not so high as to be unattainable, as attested to by the fact that the vast majority of our members live up to them every day. Thus misconduct involving theft must be viewed with apprehension and circumspection for it strikes at the very cornerstone of the trust and faith placed in an individual member by the public he or she has chosen to serve.
>
> Notwithstanding the gravity of any misconduct, including theft, it is still incumbent upon every adjudicator (and I do not exclude myself) to take into account all the circumstances and relevant factors surrounding the misconduct in order to arrive at an appropriate and just decision. There may well be mitigating factors brought to the attention of the tribunal which are important enough to influence the final disposition of a case. It is unlikely that any two cases would be mirror images of each other and I suggest that there may be a wide variety of extenuating circumstances which could be applicable.[11]

As noted earlier, the only circumstance which has been sufficiently extenuating to reverse a recommendation for discharge has been if the theft was caused by a level of stress well above normal. That did not exist in this case and the Commissioner found the other extenuating circumstances were insufficient to overrule the recommendation for discharge.

It should be noted that there were a large number of mitigating factors in this case. The conduct did not show either planning or premeditation, nor was the conduct spread over an extended period of time. The appellant police officer was both prompt and consistent in explaining his conduct. He cooperated fully in the investigation. He did not attempt to concoct an explanation for his behaviour. He had an unblemished disciplinary record and had received good performance evaluations. His commanding officer was of the view that he had potential in the force and should not be dismissed. The following work day after his apprehension, he apologized to his colleagues for any embarrassment which his conduct might cause to them. In addition it was clear that he was remorseful in regard to his behaviour. A psychiatric report indicated that this was a temporary aberration due to anxiety and embarrassment and was not conduct which was likely to be repeated. Although his explanation about embarrassment was not a very strong mitigating factor, it did tend to show that he did not take the items primarily as a matter of personal gain. This is particularly so in light of the fact that the item taken was a value of $1.79 and he paid for other items to the value of $16.72.

Off-duty theft appears to be treated as a special case by the RCMP and will, in all but the most unusual of cases, result in dismissal. This approach seems to be inconsistent in several ways with the general principles of sanctioning discussed in this paper. First, this approach reflects an assumption that "once a thief, always a thief". Although trust is a cornerstone of police relations, this approach assumes that one act of theft renders a police officer beyond rehabilitation, and beyond trust ever again. Such an approach does not take into account that an act of theft, like many other forms of misconduct, can be an isolated, impulsive act, out of keeping with the employment record and general character of the individual. In this respect, the opinion of the Ontario Police Commission in *Sack* makes a good point.[112] In that case, a police officer, while off duty, switched price tags on an item in order to obtain a lower price at the check-out counter. The Commission held that "this officer should not be dismissed for a singular, stupid act of human frailty" in circumstances where he had 21 years of unblemished service and the conduct was out of character (his trustworthiness and good character were attested to by many members of the community).[113]

Second, the RCMP approach to off-duty theft reflects an assumption that dismissal is necessary to maintain public trust in the honesty and integrity of the police force. That assumption does not reflect the true opinion of reasonable citizens who are fully informed of all the mitigating circumstances including the fact that the theft is a one-time incident, totally out of character and not indicative of a general pattern of dishonesty. A corrective sentence, short of discharge, would not bring discredit upon the police force in the eyes of fully informed, reasonable citizens in such cases.

Third, the RCMP approach to off-duty theft seems inconsistent with, and harsher than, the Force's approach to other forms of misconduct which also involve a form of dishonesty or false representation. In these other cases, one act of dishonesty or false representation is not treated as irrevocable proof that the offending police officer is beyond future trust.

Fourth, the RCMP approach to off-duty theft is inconsistent with the trend in recent arbitral jurisprudence to discipline on-duty employer-related theft (and off-duty theft where relevant) by a sanction other than discharge. For example, in regard to employer theft, Brown and Beatty state: "in the vast majority of the more recent awards, after examining the particulars of the circumstances surrounding the grievance, arbitrators have come to the conclusion that the competing interests of the employer and grievor could be reconciled in a way and with a penalty less severe than discharge."[114]

Finally, the RCMP approach to off-duty theft may be inconsistent with its approach to other types of misconduct. As mentioned earlier,[115] Wigglesworth was reprimanded and fined $300 for choking and slapping an accused during an interrogation. This sanction was justified by the RCMP service court on the grounds that the conduct was out of character and that Wigglesworth had an excellent service record. If a one-time incident of excessive force can be seen as out of character and therefore not calling for discharge, then why cannot a one-time incident of shoplifting be treated as out of character and not calling for discharge. Indeed, in the scheme of things, many citizens may be more concerned about the police use of excessive force, or the denial of constitutionally protected rights by the police, than they are about whether or not an otherwise good police officer has been involved in a one-time incident of shoplifting.

Chapter VI

CONCLUSIONS

In this Discussion Paper, information has been collected on current laws and practices in regard to police disciplinary sanctions. This information suggests that there are a number of aspects of police disciplinary sanctions which are worthy of further study and discussion by police administrators. What follows is a brief summary of some of the potential problems in regard to police sanctions and some possible ideas for addressing these problems.

1. More thought, time and resources should be spent on finding ways to avoid the need for discipline. Models of police management which lower the likelihood of police misconduct need to be thoroughly studied and considered.

2. Traditionally, discipline has been punitive. The problem with discipline as punishment is that it is both negative and relatively ineffective. Thus discipline that is affirmative, remedial and reparative is preferable. Although the new *RCMP Act* gives discipliners the opportunity to use remedial sanctions, the *Act* does not state, as a general principle, that remedial sanctions should be used in preference to punitive sanctions.

3. There is no legislative statement as to the competing aims and purposes of police sanctions. Sanctions may be imposed for various purposes, including punishment, individual deterrence, general deterrence, re-education or rehabilitation, maintenance of internal order, or to ensure public confidence as to the high standards and general integrity expected of police officers. Differences of opinion on the relative importance of these competing aims and purposes can lead to drastically different sanctions in otherwise similar cases. Data from the police discipline survey confirms that police discipliners do in fact hold substantially different opinions on the aims and purposes of police sanctions. It is now generally accepted that Parliament should give some direction to sentencing judges by providing a legislative statement of the aims and purposes of sentencing. If this is appropriate for sentencing, is it not also appropriate for police disciplinary sanctions?

4. In general, the various police acts and regulations provide very little guidance as to what type of disciplinary sanction is appropriate for various types of police misconduct nor do these acts or regulations generally specify what factors should be considered aggravating or mitigating circumstances. Data from the police discipline survey indicates that police discipliners hold very different views as to the relative importance of certain factors and circumstances as aggravating or mitigating matters. Consequently, there is considerable room for disparity in the application of disciplinary sanctions, particularly between different police forces. One need only compare, for example, the treatment of a conviction for impaired driving while off duty to see this disparity between police forces. Consideration should be given to formulating a legislative list of aggravating or mitigating factors.

5. In many police acts and regulations the disciplinary sanctions are purely punitive. The new *RCMP Act* has recently introduced some corrective disciplinary sanctions, but the range of sanctions needs to be expanded. This opinion was confirmed in the police discipline survey.

6. One source of disparity in police sanctions is a lack of information as to what sanctions other disciplinners are imposing in similar cases. Although such information will not guarantee uniformity, it is an important step to reducing disparity. There is a need for the collection of decisions on a national basis and the dissemination of those decisions to police disciplinners across the country by means of a police sanctions disciplinary digest or data base.

7. Until recently, police discipline has been viewed by both disciplinners and recipients as largely punitive. Recent Supreme Court of Canada decisions have indicated that police disciplinary sanctions are not to be considered penal in nature but rather are of a regulatory, protective or remedial nature. In general, insufficient attention has been paid to affirmative, corrective and reparative discipline. For example, a fine or other monetary penalty is principally a punitive sanction as opposed to being affirmative, remedial or reparative. The notion of progressive discipline is well entrenched in arbitral jurisprudence on employer/employee discipline, and the ideas of positive and remedial discipline are gaining increasing acceptance. These principles should be increasingly considered in police discipline cases.

8. The police acts and regulations do not specifically indicate or mandate that the principal purpose of discipline is to correct deviant behaviour. In examining police discipline cases it is not apparent that rehabilitation is the primary concern in police sanctioning. In particular more attention needs to be paid to the rehabilitative aspects of sanctioning. This is particularly so in the case of off-duty theft. In the case of serious forms of police misconduct, the principal focus should be on whether the police officer has irrevocably demonstrated that he or she is no longer fit to perform police duties.

9. It is important that police officers maintain the trust of the public in terms of high standards of police behaviour. When police misconduct relates to interaction with the public, it is important that the public be informed of the ultimate disposition in the matter. Indeed, in most cases, disciplinary sanctions should reflect an attempt to achieve reconciliation or reparation between the police officer and the affected citizen or citizens.

10. In the absence of a legislative statement of the aims and purposes of disciplinary sanctions, it would be useful for individual police departments to develop their own statements. Such statements might include the following principles:

(a) the main purpose of police discipline is to assist a police force to achieve its organizational objective of delivering effective and efficient police services to the community, also remembering that any disciplinary sanction imposed must be fair and just in the circumstances;

(b) where organizational or administrative factors are a significant contributing factor to the misconduct, priority should be given to correcting these factors rather than blaming and disciplining the individual officer;

(c) where disciplinary action is necessary, an approach which seeks to correct and educate a police officer should precede one that seeks to blame and impose punishment;

(d) when disciplinary action is necessary, the least onerous sanction appropriate in the circumstances should be chosen; formal discipline should only be resorted to where informal discipline is clearly inadequate;

(e) a disciplinary sanction should never be disproportionate to the gravity of conduct being sanctioned;

(f) both aggravating and mitigating circumstances must be taken into account in determining a just sanction;

(g) deterrence of other police officers and maintenance of public respect should only be pursued as sanctioning objectives within the context of what is otherwise a just and proportionate sanction;

(h) disciplinary sanctions should be consistent (similar cases with similar circumstances should receive similar sanctions).

Whether such statements are introduced by police departments will depend upon the attitudes within the police community towards the development of a consistent approach towards sanctioning. The introduction of individual statements could be the first step towards the development of a legislative statement of the aims of disciplinary sanctions.

ENDNOTES

1. Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police, Report (Ottawa: Information Canada, 1976) (Chairman, Judge Marin) [hereinafter Marin Commission Report].

2. R.S.C. 1970, c. R-54, now R.S.C., 1985, c. R-10 [hereinafter old *RCMP Act*].

3. Marin Commission Report, *supra*, note 1, at 133-5.

4. R.S.C., 1985, c. R-10, as am. R.S.C., 1985, c.8 (2d supp.), ss. 41-43 [hereinafter new *RCMP Act*].

5. See Marin Commission Report, *supra*, note 1, at 139.

6. *Ibid.* at 140.

7. B.C. Reg. 330/75, as amended [hereinafter *BC Regulation*].

8. R.S.M. 1987, c. L75 [hereinafter *Manitoba Act*].

9. J. Redeker, Discipline: Policies and Procedures (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

10. *Ibid.* at ch. 2.

11. *Ibid.* at ch. 3.

12. *Ibid.* at 39.

13. See D. Bayley, Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: Univ. of California Press, 1976). See also W. Ames, Police and Community in Japan (Berkeley: Univ. of California Press, 1981); J. Haley, "Confession, Repentance and Absolution" in Wright & Galaway (eds.), Mediation in Criminal Justice: Victims, Offenders and Community (London: Sage Publications, 1989) at 195. A description of these studies may be obtained on request from the RCMP External Review Committee's Director of Research.

14. Bayley, *ibid.* at chs. 4 & 5; Ames, *ibid.* at chs. 2, 3, 8 & 9.

15. A. Verma & T. Kochan, "Two Paths to Innovations in Industrial Relations: The Case of Canada and the United States" (1990), 41 Labour Law Journal 60; R.L. Heenan, "New Technologies and Employment Law: The United States and Canadian Positions" (1988), 9 Comparative Labour Law Journal 357-68; P. Kumar & M.L. Coates, "Industrial Relations in 1989: Trends and Emerging Issues" in P. Kumar *et al* (eds), The Current Industrial Relations Scene in Canada 1989 (Kingston: Industrial Relations Centre, 1989); J. Richards, G. Mauser & R. Holmes, "What Do Workers Want? Attitudes Towards Collective Bargaining and Participation in Management" (1988), 43 Relations Industrielles 133; C. Ichniowski, J.T. Delaney & D. Lewin, "The New Resource Management in U.S. Workplaces: Is It Really New and Is It Only Nonunion?" (1989), 44 Relations Industrielles 97.

16. R. Apostle & P. Stenning, Public Policing in Nova Scotia, (A Research Study Prepared for the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, 1988) at 105-112; A. Normandeau and B. Leighton, A Vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000 (Ottawa: Ministry of Solicitor General, 1990) at 92-96; P. Southgate (ed.), New Directions in Police Training (London: Home Office Research and Planning Unit, 1988).

17. *Supra,* note 1, at 20-35 & 111-131.

18. *Supra*, note 2, ss. 34 & 35.

19. *Supra*, note 7, s. 31.

20. *Municipal Police Discipline Regulations,* Sask. Reg. 92/81, [hereinafter *Saskatchewan Regulations*].

21. See, for example, *Manitoba Act*, *supra*, note 8, sub. 24(4).

22. R.R.O. 1980, Reg. 791 [hereinafter *Regulation 791*] made under *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381 [hereinafter old Ontario *Police Act*].

23. *Municipal Police Disciplinary Regulation*, Alta Reg. 179/74 [hereinafter *Alberta Municipal Regulation*] as am. *Municipal Police Disciplinary Amendment Regulation*, Alta Reg. 79/78 [hereinafter *Alberta Amendment Regulation*]; see now *Police Service Regulation*, Alta Reg. 356/90 [hereinafter *Alberta Police Regulation*].

24. *Trimm* v. *Durham Regional Police Force*, [1987] 2 S.C.R. 582, 45 D.L.R. (4th) 276, at 281. See also *Burnham* v. *Ackroyd,* [1987] 2 S.C.R. 572, 45 D.L.R. (4th) 309; *Trumbley & Pugh* v. *Metropolitan Toronto Police*, [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 318. The imprisonment provisions under the old *RCMP Act* did constitute penal consequences: *Wigglesworth* v. *The Queen*, [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 235, but those provisions have since been repealed. All subsequent references are to D.L.R.

25. *Wigglesworth*, *ibid*. at 252.

26. See, for example, Law Reform Commission of Canada, A Report on Dispositions and Sentences in the Criminal Process: Guidelines (Ottawa: Information Canada, 1976); Report of the Canadian Sentencing Commission, Sentencing Reform: A Canadian Approach (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1987); Department of Justice, Sentencing: Directions for Reform and A Framework for Sentencing, Corrections and Conditional Release: Directions for Reform (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990); K. Jobson & G. Ferguson, "Toward a Revised Sentencing Structure for Canada" (1987), 66 Can. Bar Rev. 1.

27. M.E. Banderet, "Discipline at the Workplace: A Comparative Study of Law and Practice" (1986), 125 International Labour Review 261.

28. *Supra,* note 25.

29. See, for example, Marin Commission Report, *supra*, note 1, at 114:

> The philosophy underlying the present system of discipline is found in the following remarks from the Force's Administration Manual:
>
> > "No group of people can work together without some form of organized control and discipline. The nature of our profession, as peace officers, demands that we set for ourselves a much higher standard of conduct than is expected of a member of the general public, and that we be willing to live by a much stricter code of self-discipline. We are mindful that our everyday actions, both on the job and in private life, are judged by the public in our role as peace officers, not as private citizens."

See also s. 39 of the RCMP Code of Conduct, *RCMP Regulations, 1988*, SOR/88-361 [hereinafter *RCMP Regulations*], which provides:

> 39.(1) A member shall not act or conduct himself or herself in a disgraceful or disorderly manner that brings discredit on the Force.
>
> (2) Without restricting the generality of the foregoing, an act or conduct of a member that
>
> > (a) is prejudicial to the impartial performance of the member's duties, or
> > (b) results in a finding of guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction under any statute of Canada or a province or an ordinance of a territory,
>
> is a disgraceful act or conduct.

30. Marin Commission Report, *supra*, note 1, at 140.

31. *Ibid*. at 139.

32. *Supra*, note 2, ss 25 & 26.

33. Dismissal (s. 38) and restitution not exceeding $1000 (s. 37) were punishments available for either major or minor service offences. The other punishments for major and minor service offences (s.36) were as follows:

Major service offence	Minor service offence
(a) imprisonment for a term not exceeding one year;	(a) confinement to barracks for a period not exceeding thirty days;
(b) a fine not exceeding five hundred dollars;	(b) if pursuant to section 38, the convicting officer recommends dismissal, a fine not exceeding three hundred dollars;
(c) loss of pay for a period not exceeding thirty days;	(c) a fine not exceeding fifty dollars;
(d) reduction in rank;	(d) loss of seniority; or
(e) loss of seniority; or	(e) reprimand.
(f) reprimand.	

34. *RCMP Regulations*, *supra*, note 29, ss. 38-58.

35. *Supra*, note 4, ss. 41 and 43.

36. *Ibid*. sub. 43(1).

37. The types of informal disciplinary action (s. 41) are:

(a) counselling;
(b) recommendation for special training;
(c) recommendation for professional counselling;
(d) recommendation for transfer;
(e) direction to work under close supervision;
(f) subject to such conditions as the Commissioner may, by rule, prescribe, forfeiture of regular time off for any period not exceeding one work day; and
(g) reprimand.

The types of formal sanctions (subs. 45.12(3) & (4)) are:

(a) recommendation for dismissal from the Force, if the member is an officer, or dismissal from the Force, if the member is not an officer;
(b) direction to resign from the Force and, in default of resigning within fourteen days after being directed to do so, recommendation for dismissal from the Force, if the member is an officer, or dismissal from the Force, if the member is not an officer;
(c) recommendation for demotion, if the member is an officer, or demotion, if the member is not an officer; or
(d) forfeiture of pay for a period not exceeding ten work days; or
(e) in addition to or in substitution for the above, any of the informal disciplinary actions listed in paras 41(1)(a) to (g).

38. This remains so even under the new legislation in Saskatchewan (*The Police Act*, R.S.S. 1978, c. P-15); Ontario (*Police Services Act, 1990*, S.O. 1990, c. 10, s. 61 [hereinafter *Ontario Police Services Act*]); and Québec, *An Act respecting police organization and amending the Police Act and various legislation*, L.Q. 1988, c. 75, as am. L.Q. 1990, c. 27 [hereinafter new Québec Police Act], s. 131 of which provides:

> In determining the penalty, the ethics committee shall take into account the gravity of the misconduct having regard to all the circumstances, and the ethical record of the police officer.

39. (1987), 19 RCMP A[djudication] D[ecisions] 177 (S[ervice] T[rial]); aff'd (1988), 21 A.D. 122 (Comm[issione]r.

40. (1987), 20 A.D. 27 (S.T.).

41. (1987), 20 A.D. 126 (S.T.).

42. (1987), 19 A.D. 135 (S.T.); (1988), 21 A.D. 71 (S.T.); (1988), 24 A.D. 35 (S.T.).

43. (1986), 2 O.P.R. 711.

44. (1989), 2 O.P.R. 814.

45. 8 C.L.A.S. 35 (5 June, 1987).

46. See, for example, *BC Regulation, supra*, note 7, s. 33; *Alberta Police Regulation, supra*,, note 23, s. 17; *Ontario Police Services Act, supra*, note 38, s. 61. It should be noted, though, that sub. 17(3) of the *Alberta Regulation* does provide for special training on professional counselling in addition to the other penalties (including dismissal).

47. For example, under the *BC Regulation, ibid.*, the maximum suspension without pay is 5 days (as it is also under s. 1.23 of the *Saskatchewan Regulations, supra*, note 20), and under the *Alberta Police Regulation, ibid.*, para. 17(1)(d), the maximum suspension without pay is for a period of 80 hours, presumably 10 days.

48. For example, under s. 30 of the Manitoba *Law Enforcement Review Act, supra,* note 8, a police officer may be disciplined by suspension without pay for up to 30 days or forfeiture of pay (leave or days off) up to a maximum of 10 days. Under s. 61 of the *Ontario Police Services Act, supra,* note 38, a disciplinary suspension for up to 30 days without pay may be imposed, or a forfeiture of up to 20 days leave, or up to 5 days pay. Under s. 130 of the new Québec *Police Act, supra*, note 38, a suspension without salary not exceeding 60 working days may be imposed as a disciplinary sanction; there is no provision for forfeiture of leave or pay. Subsection 5(3) of the Nova Scotia

Police Regulation, N.S. Reg. 101/88, provides for a fine not exceeding one month's pay or a suspension without pay for not more than thirty days. The *Royal Newfoundland Constabulary Regulations*, Nfld. Reg. 75/85, is unique in that s. 16 authorizes suspension without pay for a period not exceeding six months.

49. RCMP Public Complaints Commission, Annual Report 1989-90 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990) at 81-83.

50. *Wigglesworth* v. *The Queen* (1984), 7 D.L.R. (4th) 361 (Sask. C.A.), at 365, quoted in *Wigglesworth, supra*, note 24 at 256.

51. *Supra*, note 23, sub. 58(3); there is no similar provision in the *Alberta Police Regulation, ibid.*

52. S.A., c. P-12.01.

53. *Fedoriuk* v. *The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1989] 2 F.C. 400, 54 D.L.R. (4th) 168 (C.A.). In *Lutes* v. *Com'r of RCMP*, [1985] 2 F.C. 326, Urie J. suggests that an acquittal of theft charges in criminal court is binding on the Commissioner as to whether the offence was committed.

54. RCMP External Review Committee, Suspensions -- A Balanced View, Discussion Paper 1 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1989).

55. D. Brown & D. Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3d ed. (Aurora, Ont.: Canada Law Book Co., 1990) [hereinafter Brown & Beatty].

56. Part 1 of the *Constitution Act, 1982*, being schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11 [hereinafter the *Charter*].

57. *Supra*, note 24 at 250-4.

58. *Ibid.* at 251.

59. *Supra*, note 24.

60. *Supra*, note 24.

61. *Supra*, note 24.

62. *Supra*, note 22.

63. *Trimm* v. *Durham Regional Police Force, supra,* note 24, at 281.

64. *Ibid.* at 282, quoting *Re Colledge and Niagara Regional Police Com'n* (1983), 142 D.L.R. (3d) 655 (Ont. H.C.), at 658.

65. *Re Trumbley and Fleming*, (1986) 29 D.L.R. (4th) 577 (Ont. C.A.) at 576-77, quoted with approval in *Trimm*, v. *Durham Regional Police Force, supra*, note 24, at 311 and in *Trumbley & Pugh* v. *Metropolitan Toronto Police, supra*, note 24, at 319.

66. See e.g. *Martineau* v. *Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2)*, [1980] 1 S.C.R. 602, 50 C.C.C. (2d) 353, 106 D.L.R. (3d) 385. In *Wigglesworth*, *supra* note 24, the Supreme Court of Canada held that the rights in s. 11 of the *Charter* apply to criminal and penal offences but do not apply to disciplinary offences (unless they involve penal consequences). But the Supreme Court indicated that this did not mean that the principles of fundamental justice guaranteed by s. 7 of the *Charter*

were also inapplicable to disciplinary proceedings. Speaking for the majority, Wilson J. stated (at 250):

> For this reason it is, in my view, preferable to restrict s. 11 to the most serious offences known to our law, *i.e.* criminal and penal matters and to leave other "offences" subject to the more flexible criteria of "fundamental justice" in s. 7.

67. (1973), 14 C.C.C. (2d) 401, 43 D.L.R. (3d) 96 (Alta S.C.).

68. (1982) 2 C.C.C. (3d) 396, 144 D.L.R. (3d) 285 (B.C.S.C.); aff'd (1985) 19 C.C.C. (3d) 331, 20 D.L.R. (4th) 314 (B.C.C.A.).

69. (1981), 58 C.C.C. (2d) 156 (F.C.).

70. *Supra,* note 68, 2 C.C.C. (3d) at 409.

71. *Ibid.* at 411.

72. (1989), 37 Admin. L.R. 119 (Ont. Div. Ct.).

73. See External Review Committee [hereinafter ERC] Decision in File No. 2500-90-002 D15.

74. *Supra* note 24, at 241-42.

75. 4 A.D. 1 (S.T.).

76. See, for example, ERC Decisions in File Nos. 2500-90-004 D17 and 2500-90-002 D15.

77. This principle was applied in ERC Decision File No. 2500-90-002 D15.

78. *Supra*, note 65, at 577.

79. *Supra*, note 55, at para. 7:4422, footnotes removed.

80. *Re Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l, Local 9-670* (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson) [hereinafter *Millhaven*].

81. *Supra*, note 65, at 577.

82. *Supra*, note 53, at 405.

83. (1981), 3 L.A.C. (3d) 443 (Frumkin), at 445.

84. *Supra*, note 45.

85. *Supra*, note 53, at 409.

86. [1977] 1 Can. L.R.B.R. 1 (Weiler).

87. (1988), 35 L.A.C. (3d) 400 (Black).

88. *Ibid.* at 405.

89. *Ibid.* at 407.

90. *Ibid.* at 409.

91. *Ibid.* at 409-410. For two cases where it was held that off-duty sexual assault warranted discharge, see *Re ICG Utilities and Energy & Chemical Workers Union* (1986), 25 L.A.C. (3d) 206 (Bowman) [hereinafter *ICG Utilities*] and *Re Overnighter Foods and Retail Clerks' Union, Local 1518* (1987), 28 L.A.C. (3d) 393 (McCall).

92. *Ibid.* at 412-13.

93. (1988), 5 L.A.C. (4th) 225 (Verity), at 236.

94. (1972), 24 L.A.C. 78 (Shime), at 85.

95. (1964), 15 L.A.C. 288 (Reville), at 289.

96. *Supra*, note 80, at 329.

97. (1973), 5 L.A.C. (2d) 7 (Andrews), at 8.

98. (1984), 15 L.A.C. (3d) 329 (Black), at 338.

99. (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (F.C.A.).

100. *Supra*, note 91, at 221.

101. Brown & Beatty, *supra*, note 55, para. 7:3424, n. 5.

102. *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 736.

103. (1964), 14 L.A.C. 356 (Reville), at 356-58.

104. *Saunders and the City of Edmonton Police Force*, Alberta Law Enforcement Appeal Board, 2 May 1984, at 4.

105. Brown & Beatty, *supra*, note 55, para. 7:4400 ff.

106. *Supra*, note 53.

107. *Ibid.* at 409.

108. *Ibid.*

109. Decision of the Commissioner of the RCMP, 23 June 1989, p. 8, in ERC Decision File No. 3200-89-001 D4, where the recommendation of the Chairman of the ERC not to impose discharge was not followed by the Commissioner [hereinafter ERC Decision D4].

110. Decision of the Commissioner of the RCMP, 6 April 1989, in ERC Decision File No. 2400-88-001 D2.

111. *Supra*, note 109, at 7-8.

112. (1987), 2 O.P.R. 784 (O.P.C.).

113. *Ibid*. at 784.3.

114. Brown & Beatty, *supra*, note 55, para. 7:3310. See also para 7:3000, n. 12, and para. 7:4422, n. 12.

115. See section 5.4 of this document.

BIBLIOGRAPHY

Ames, W. Police and Community in Japan (Berkeley: Univ. of California Press, 1981).

Apostle, R. & Stenning, P. Public Policing in Nova Scotia, (A Research Study Prepared for the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, 1988).

Banderet, M.E. "Discipline at the Workplace: A Comparative Study of Law and Practice" (1986), 125 International Labour Review.

Bayley, D. Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: Univ. of California Press, 1976).

Blake, J. "The Role of Police in Society" in W. McGrath et al. (ed.) The Police Function in Canada (Toronto: Methuen, 1981).

Brown, D. and Beatty, D., Canadian Labour Arbitration (Aurora: Canada Law Book, 3rd ed., 1988 plus current updates).

Bulletin No. 2 "Reported and Unreported Crimes" Canadian Urban Victimization Survey, Ministry of the Solicitor General, Ottawa, 1984.

Canada, The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa: Information Canada, 1976).

Chang, D.H. "Crime and Delinquency Control Strategy in Japan: A Comparative Note", (1988), 12 Int'l J. of Comparative and Applied Criminal Justice 139.

Chappell, D. & Wilson, P. Australian Policing: Contemporary Issues (Sydney: Butterworths, 1989).

Department of Justice, Sentencing: Directions for Reform and A Framework for Sentencing, Corrections and Conditional Release: Directions for Reform (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990).

Ericson, R. "Rules For Police Deviance" in C. Shearing (ed.) Organizational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths, 1981).

Ferguson, G. "Discovery in Criminal Cases" in J. Atrens et al. (ed.), Criminal Procedure: Canadian Law and Practice (Vancouver: Butterworths, 2nd ed. 1987).

Friedland, M.L. (ed.) Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: U. of Toronto Press, 1990).

Friedland, M.L. (ed.) Sanctions and Rewards in the Legal System: A Multidisciplinary Approach (Toronto: U. of Toronto Press, 1989).

Griffin, R. "Consequences of Quality Circles in an Industrial Setting: A Longitudinal Assessment" (1988), 31 Academy of Management Journal 338-58;

Haley, J. "Confession, Repentance and Absolution" Ch. 13 in Gryat & Galaway (eds.), Mediation in Criminal Justice (Russell Sage, 1990).

Harris, D., Wrongful Dismissal (Toronto: DeBoo Ltd., 1990).

Heenan, R.L. "New Technologies and Employment Law: The United States and Canadian Positions" (1988) 9 Comparative Labour Law Journal 357-68.

Ichniowski, C., Delaney, J.T. & Lewin, D. "The New Resource Management in U.S. Workplaces: Is It Really New and Is It Only Nonunion?" (1989), 44 Relations Industrielles 97-117.

Jain, H. "Recruitment of Racial Minorities in Canadian Police Forces" (1987), 42 Relations Industrielles 791.

Jobson, K. & Ferguson, G. "Toward a Revised Sentencing Structure for Canada" (1987), 66 Can. Bar Rev. 1.

Kumar, P. & Coates, M.L. "Industrial Relations in 1989: Trends and Emerging Issues" in P. Kumar et al. (eds.), The Current Industrial Relations Scene in Canada 1989 (Kingston: Industrial Relations Centre, 1989).

Kumar, P., Coates, M.L. & Ryan, D. "Changing Industrial Relations in Canada: A Review of Recent Trends and Emerging Issues" in P. Kumar et al. (eds.), The Current Industrial Relations Scene in Canada, 1987 (Kingston: Industrial Relations Centre, 1987).

Law Reform Commission of Canada, A Report on Dispositions and Sentences in the Criminal Process: Guidelines (Ottawa: Information Canada, 1976).

Levitt, H., The Law of Dismissal in Canada (Aurora: Canada Law Book, 1985).

Mayhew, P. "Experiences of Crime Across the World in 1988" in Research Bulletin #28, Home Office Research and Statistics Department, England, 1990.

McGraw, P. & Dunford, R. "The Strategic Use of Quality Circles in Australian Industrial Relations" (1987), 29 J. of Industrial Relations 150-68.

Normandeau, A. & Leighton, B. A Vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000 (Ministry of Solicitor General, Ottawa, 1990) at 92-96;

Palmer, E., Collective Agreement Arbitration in Canada (Toronto: Butterworths, 2nd ed., 1983).

Redeker, J. Discipline: Policy and Procedures (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

Richards, J., Mauser, G. & Holmes, R. "What Do Workers Want? Attitudes Towards Collective Bargaining and Participation in Management" (1988), 43 Relations Industrielles 133.

Report of the Canadian Federal-Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime (Ottawa, 1983).

Report of the Canadian Sentencing Commission, Sentencing Reform: A Canadian Approach Ottawa: Min. of Supply and Services, 1987).

RCMP External Review Committee, Annual Report 1986-1987.

RCMP External Review Committee, Annual Report 1987-1988.

RCMP External Review Committee, Annual Report 1988-1989.

RCMP External Review Committee, Annual Report 1989-1990.

RCMP Public Complaints Commission, Annual Report 1988-89 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989).

RCMP Public Complaints Commission, Annual Report 1989-90 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990).

Shearing, C. & Stenning, P. "From the Panopticon to DisneyWorld: The Development of Discipline" in A. Doob & E. Greenspan (eds.), Perspectives in Criminal Law (Aurora: Canada Law Book, 1985).

Shearing, C. Post-Complaint Management: The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline (Discussion Paper 4, RCMP External Review Committee, 1990).

Southgate, P. (ed.) New Directions in Police Training (London: Home Office Research and Planning Unit, 1988).

Stevens, J. "The German Police Forecast for the Year 2000: Administrative and Policy Implications" (1987), 11 Int'l J. of Comparative and Applied Criminal Justice 253.

Tokuoka, H. & Cohen, A. "Japanese Society and Delinquency" (1987), 11 Int'l J. of Comparative and Applied Criminal Justice 13.

Trends and Issues in Crime and Criminal Justice (Australian Institute of Criminology, 1988) Nos. 11, 15, 16.

van Dijk, J., Mayhew, P. & Killias, M. Experiences of Crime Across the World (Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990).

Verma, A. & Kochan, T. "Two Paths to Innovations in Industrial Relations: The Case of Canada and the United States" 1990 Labour Law Journal 602.

Werther, W. et al., Canadian Personnel Management and Human Resources (Toronto: McGraw-Hill, 2nd ed., 1985) at 91-96.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Imposition des sanctions dans la police —

Principes généraux

DOCUMENT DE RECHERCHE 8

Imposition des sanctions dans la police —

Principes généraux

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

Directeur exécutif
Simon Coakeley

Ce document fait partie d'une série de documents de recherche que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public; celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Télécopieur: (613) 990-8969

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Série de documents de recherche

Numéro 8: Imposition de sanctions dans la police

Directrice de la recherche:
Lynne Bennett

avec le concours de:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Suzanne Gervais

Expert-conseil:
Gerry Ferguson

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions -
Une analyse comparée
Les suspensions -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation -
Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales -
Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes -
L'impact de la procédure des plaintes
sur le système de discipline dans la police
Le traitement ultérieur des plaintes -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés -
Philosophie, théorie et pratique
Programmes d'aide aux employés -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6
Renvoi pour raisons disciplinaires -
Une optique policière

Document de recherche 7
Conduite en dehors des heures de service

AVANT-PROPOS

Ce document de recherche est le huitième d'une série présentée par la Direction de la recherche du Comité externe d'examen de la GRC. Le Comité publie une série de documents de recherche sur des questions relatives à son mandat et à la collectivité policière. Les documents de recherche ont pour objectif de susciter des échanges et des observations qui sont relevés dans un compte rendu de la consultation.

En soumettant sa recherche, l'expert-conseil a fait des commentaires généraux concernant ses objectifs et sa méthodologie. Les observations suivantes peuvent intéresser les lecteurs de ce document de recherche:

> Ce document de recherche décrit les principes généraux qu'il y a lieu d'appliquer au moment de sanctionner des policiers ayant commis une inconduite. Pendant que je faisais des recherches en vue de sa rédaction, un agent de police supérieur ayant une grande expérience de l'administration de la discipline m'a écrit ce qui suit:
>
> > "Je me permettrais d'ajouter que la nature du rapport que vous rédigerez et l'importance qu'on y attachera peut-être m'inquiètent, puisqu'il est évident à mes yeux que vous ne connaissez rien au sujet".
>
> Je suis reconnaissant à l'auteur de ce commentaire d'avoir exprimé aussi franchement son point de vue et, bien que je ne peux être tout à fait d'accord avec lui[1], je crois néanmoins que ses remarques soulèvent deux points qui méritent d'être commentés brièvement.
>
> Premièrement, le document de recherche que voici n'est pas un rapport final faisant état de recommandations fermes sur la réforme des pratiques disciplinaires dans la police. Il a plutôt pour but de recueillir des renseignements, d'analyser des options et de stimuler les échanges entre des membres expérimentés de corps policiers. L'importance qu'on donnera à ce document dépendra entièrement de ces policiers d'expérience, qui jugeront si l'information, les options et les idées qu'il contient sont sensées, réalisables ou dignes d'être étudiées plus à fond. Par ailleurs, le Comité externe d'examen de la GRC soumettra ce document de recherche à une consultation poussée en l'expédiant à un grand nombre de corps policiers, afin de connaître leurs opinions sur l'information, les idées et les options qu'il renferme. Le Comité externe d'examen publiera ensuite le résultat de cette consultation sous la forme d'un compte rendu de consultation.
>
> Le deuxième point soulevé dans le commentaire que j'ai cité a trait à mes connaissances et à mon expérience, relativement aux principaux généraux à suivre au

---

[1] Cette évaluation de mon expertise se fonde sur le fait qu'au moment d'expédier un questionnaire à la section des affaires disciplinaires dont relève ce policier, j'ai supposé à tort qu'elle comprenait au moins dix agents de police, alors qu'en réalité elle en comptait beaucoup moins. L'auteur du commentaire que j'ai cité avait aussi certaines réserves au sujet du questionnaire, qu'il n'a pas précisées cependant.

moment de sanctionner l'inconduite de policiers. Les lecteurs qui prendront connaissance des données, des idées et des options décrites dans ce document de recherche jugeront peut-être utile de savoir que l'auteur de ces pages est un professeur de droit spécialisé en droit pénal, dont le principal domaine d'expertise est la détermination de la peine et non l'administration de la discipline policière. Évidemment, cela comporte l'inconvénient que certaines des idées et des options proposées risquent de ne pas être réalisables ou applicables aux yeux de membres expérimentés de corps policiers. Le processus de consultation permettra cependant d'éliminer les options inapplicables. Par contre, ma formation a l'avantage de me permettre d'examiner les principes de l'imposition de sanctions dans la police du point de vue de quelqu'un qui ne participe pas activement au système actuel. L'expérience nous apprend que d'être trop près d'un sujet peut parfois fausser notre perception et nous empêcher de voir d'autres possibilités. Le regard neuf jeté sur la question par un observateur de l'extérieur qui s'y intéresse peut parfois être utile. En dernière analyse, ce sont les lecteurs de ce document de recherche qui jugeront s'il l'est ou non dans ce cas.

Le Comité désire remercier les personnes qui ont aidé à la préparation de ce document. Sans la collaboration et l'aide de plusieurs personnes de la collectivité policière à travers le pays, ce document n'aurait pu être rédigé.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LA NOTION DE DISCIPLINE: APERÇU PRÉLIMINAIRE 3
- 2.1 Images positives et négatives 3
- 2.2 Discipline punitive et discipline corrective 4
- 2.3 Discipline négative ou traditionnelle et discipline positive 6

PRÉVENIR L'INCONDUITE POUR ÉLIMINER LA NÉCESSITÉ DE SANCTIONS 10

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT L'IMPOSITION DE SANCTIONS DANS LA POLICE 13
- 4.1 Introduction 13
- 4.2 Énonciation législative des buts et objectifs visés 15
- 4.3 Lignes de conduite à suivre en matière de sanctions disciplinaires 24
- 4.4 Éventail des sanctions disciplinaires 34
- 4.5 Uniformité des sanctions disciplinaires 37
- 4.6 Dispositions diverses 42
  - a) Norme de preuve 42
  - b) Délais de prescription 42
  - c) Double incrimination 43
  - d) Res judicata et la question de préclusion 44
  - e) Suspension pendant l'audience disciplinaire 45

ANALYSE DES PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT L'IMPOSITION DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES 46
- 5.1 Introduction 46
- 5.2 Nature des procédures disciplinaires 46
- 5.3 Justice et équité dans les sanctions disciplinaires 48
- 5.4 Approche adoptée dans l'imposition de sanctions dans la police 50
- 5.5 Principes clés: Interventions disciplinaires positives et progressives, réhabilitation du policier et capacité de remplir ses fonctions 52
- 5.6 Situation particulière des policiers et capacité de remplir leurs fonctions 54
- 5.7 Principes à suivre dans le cas des fautes commises en dehors des heures de travail 59
- 5.8 Circonstances aggravantes et atténuantes 62
- 5.9 Le vol commis en dehors des heures de travail: un cas spécial? 64

CONCLUSIONS 69

NOTES ET RENVOIS 72

BIBLIOGRAPHIE 80

Chapitre I

INTRODUCTION

La discipline dans la police est un sujet vaste et complexe. Certains aspects de ce sujet -- notamment les suspensions avec ou sans solde pendant les procédures disciplinaires, la façon de procéder dans le cas de renvois pour raisons disciplinaires et l'impact des méthodes de traitement des plaintes sur la discipline -- ont été abordés dans les documents de recherche déjà publiés par le Comité externe d'examen de la GRC. Le présent document porte essentiellement, quant à lui, sur les principes généraux qu'il importe de suivre au moment d'imposer des sanctions aux policiers qui ont commis une inconduite.

L'information, les idées et les options présentées dans ce document de recherche ont été puisées essentiellement aux sources suivantes:

1) la littérature sur les méthodes de gestion et les rapports employeur-employé en général, et sur l'administration et la gestion policières en particulier;

2) les principes de discipline découlant de l'ensemble des décisions arbitrales du travail;

3) les décisions relatives aux sanctions disciplinaires touchant des policiers décrites dans les *Ontario Police Reports*, les décisions des comités d'arbitrage de la GRC et certaines décisions de commissions de police provinciales;

4) les résultats d'un sondage d'opinion effectué auprès de membres de la police sur les principes généraux appliqués lors de l'imposition de sanctions à des policiers. Le questionnaire utilisé dans le cadre de ce sondage a été envoyé aux chefs de police et aux officiers supérieurs responsables des affaires disciplinaires d'une vingtaine de corps policiers provinciaux et municipaux, aux présidents des associations de policiers qui regroupent les membres des mêmes corps policiers ainsi qu'aux commissions de police provinciales, à un nombre appréciable de responsables des affaires disciplinaires et de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC.

Le chapitre 2 présente un aperçu préliminaire de la notion de discipline et des types de discipline, notamment la discipline punitive, corrective, progressive et positive.

Dans le chapitre 3 on décrit les moyens permettant de réduire la fréquence d'inconduite commise par des policiers et donc d'éliminer la nécessité de sanctions.

Le chapitre 4 porte sur les dispositions législatives qui régissent l'imposition de sanctions dans des corps policiers. On y signale certaines lacunes des textes législatifs existants: les buts et objectifs des mesures disciplinaires n'y sont pas énoncés, aucune consigne n'est donnée quant à la sanction appropriée, les facteurs aggravants ou atténuants à considérer relativement à différents types d'inconduite ne sont pas précisés et l'éventail des sanctions disciplinaires prévues est insuffisant. Ces lacunes, entre autres, engendrent un risque réel de disparité injustifiée dans des affaires disciplinaires touchant des policiers. On présente également, dans le chapitre 4, l'avis de membres de corps policiers sur les sanctions disciplinaires imposées dans la police.

Le chapitre 5 présente une analyse des grands principes à respecter au moment de sanctionner des policiers ayant commis une inconduite, soit pendant, soit après leurs heures de service, et souligne la nécessité de sanctions à caractère moins punitif et plus curatif.

Chapitre II

LA NOTION DE DISCIPLINE: APERÇU PRÉLIMINAIRE

2.1 Images positives et négatives

À quoi pensez-vous généralement lorsque vous entendez le mot "discipline"? Quelle image ce mot évoque-t-il pour vous? En fait, il peut évoquer à la fois des images positives et négatives. Comme bien des mots, son sens varie selon le contexte dans lequel on l'utilise.

Le mot latin dont il est dérivé, *disciplina*, signifiait apprentissage ou instruction. D'ailleurs, nous employons encore le mot discipline dans ce sens, par exemple pour désigner un domaine structuré de connaissances comme le droit, la médecine ou la science. Le mot discipline est aussi utilisé dans un sens très positif pour désigner la capacité d'apprendre par soi-même et de se maîtriser; c'est ainsi que nous disons de quelqu'un qu'il est "très discipliné".

Cependant, le mot discipline est souvent utilisé dans un sens plus négatif. Quand quelqu'un enfreint le règlement, il fait l'objet de sanctions disciplinaires. Au nom de la discipline, on oblige donc quelqu'un à se plier à un ordre ou à un contrôle. Au nom de la discipline, on punit ou on châtie.* Cependant, même dans ce sens plus négatif, la discipline évoque encore l'idée d'un apprentissage. La personne est censée tirer un enseignement des sanctions disciplinaires; la punition ou le châtiment visent à lui montrer à respecter les règles à l'avenir.

Il y a cependant une ombre au tableau: les sanctions disciplinaires imposées à titre de punition sont un moyen relativement inefficace d'enseigner ou de susciter un comportement socialement souhaitable.

---

* Note de la traduction : Il est intéressant de noter, à cet égard, que le mot discipline désignait anciennement un petit fouet avec lequel les pénitents se flagellaient.

Nous le savons d'ailleurs depuis des siècles; c'est une question de bons sens, que l'expérience confirme. Plus récemment, des psychologues du comportement et d'autres spécialistes qui étudient systématiquement les principes de l'apprentissage ont confirmé ce que nous savions déjà: les diverses méthodes de renforcement positif et de modelage (enseignement par imitation) sont beaucoup plus efficaces que le conditionnement aversif (punitions) pour contrôler le comportement. Malgré cela, la société se montre généralement empressée de recourir à la punition pour contrôler le comportement. Du moins, cela est vrai en ce qui concerne les mesures disciplinaires prises par les employeurs en général et par les dirigeants de corps policiers, en particulier.

2.2 Discipline punitive et discipline corrective

L'une des principales recommandations formulées par la Commission Marin[1] était que l'on adopte, en matière de discipline, une approche plus corrective que celle qui existait alors, sous l'ancienne *Loi sur la GRC*[2]. La version de cette loi qui était en vigueur à l'époque favorisait une approche disciplinaire généralement punitive. Dans le rapport de la Commission d'enquête Marin, la Commission formulait les observations suivantes:

> Il semble que la plupart des gens ne voient dans l'exercice d'un pouvoir disciplinaire que l'imposition d'une sanction en raison d'un manquement, de la part d'un membre, à l'exécution de ses fonctions conformément à des normes prédéterminées. Ils ne tiennent pas compte de ce qui, à notre avis, est la fonction première de la discipline, soit celle de former, corriger ou perfectionner l'individu par l'enseignement ou par l'exemple... Il serait de beaucoup préférable que tous les intéressés puissent considérer le système comme étant principalement destiné à former et à instruire, l'obéissance ou le maintien de l'ordre étant des objectifs secondaires ou accessoires.
>
> ...
>
> Les problèmes donnant lieu à des manquements à la discipline, à un mauvais comportement ou à un rendement non satisfaisant ne peuvent pas tous être corrigés au moyen de punitions. Bien que nous reconnaissions qu'une optique corrective n'exclut pas nécessairement l'imposition de sanctions, il nous semble qu'une telle optique consacre le fait que, bien souvent, l'imposition d'une sanction est non seulement inappropriée, mais également injuste.
>
> Les problèmes de rendement et de comportement peuvent découler de certaines incompatibilités entre, d'une part, les règles, règlements et directives, et d'autre part, les exigences opérationnelles du travail policier. Par ailleurs, des conditions locales telles

> qu'une pénurie de personnel, une direction et une surveillance inefficaces ou une situation tendue qui se prolonge peuvent soulever des problèmes soit de comportement, soit de rendement.
>
> Dans le cadre d'un système curatif, on s'assurerait, avant de prendre des mesures punitives quelconques, de passer en revue les facteurs qui précèdent et de vérifier qu'il ne s'agit pas là de facteurs ayant réellement contribué au problème. Aucune punition de quelque sorte que ce soit ne devrait être infligée à quiconque à moins que le surveillant ne soit certain qu'une difficulté particulière est avant tout attribuable à l'individu en question...
>
> Même dans le cas où l'individu est à l'origine du problème, il se peut que la punition ne soit pas une solution appropriée. L'inaptitude à s'ajuster aux conditions locales, une formation insuffisante, un manque de familiarité avec les nouvelles conditions et les nouveaux règlements ou un conflit de personnalité avec un surveillant peuvent être à l'origine de la situation critique. Ici encore, l'identification exacte des causes d'une situation critique doit précéder toute mesure disciplinaire, que celle-ci soit punitive ou autre.
>
> Lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, on devrait adopter une solution qui cherche à corriger et à former un membre plutôt qu'une solution qui cherche simplement à imputer un blâme et à punir[3].

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur la GRC*, en 1988, des changements profonds et importants ont été apportés au système disciplinaire. On s'est notamment efforcé d'atténuer le caractère punitif du système en modifiant la terminologie et la procédure, en divisant les interventions en mesures disciplinaires simples et graves et en ajoutant de nouvelles peines axées davantage sur la correction d'une lacune que sur la punition (par exemple, le counselling, la formation spéciale, la stricte surveillance du travail et la mutation)[4]. Bien que la nouvelle *Loi sur la GRC* offre aux autorités compétentes la possibilité de recourir à ces mesures correctives, elle ne l'exige pas. Il est malheureux qu'elle ne stipule pas expressément qu'une solution qui vise à corriger et à former le membre doit toujours précéder une mesure qui vise à imputer un blâme et à infliger une punition[5].

Ce qui est peut-être encore plus grave, c'est que la nouvelle *Loi sur la GRC* ne renferme aucune disposition exigeant l'adoption d'une approche corrective en matière de discipline, du point de vue systémique ou opérationnel. Il est regrettable que l'on n'ait pas incorporé, notamment, dans la nouvelle version de cette loi la recommandation de la Commission Marin à cet égard:

> Lorsqu'il s'avère que des conditions indépendantes de la responsabilité du membre ont contribué à des problèmes d'ordre de rendement ou de comportement, qu'aucune mesure disciplinaire ne soit prise. Que le surveillant signale plutôt l'affaire et prenne toutes les mesures qu'il juge nécessaires en vue de corriger la situation[6].

L'approche corrective a été adoptée, en partie, par les rédacteurs du *Police (Discipline) Regulation*[7] de la Colombie-Britannique, dont voici un extrait:

> [TRADUCTION]
>
> 11.(4) En particulier, l'agent enquêteur détermine les pratiques organisationnelles ou administratives du service de police municipal qui ont pu causer la faute disciplinaire ou y contribuer.
>
> 12.(1) Sur réception du rapport et des recommandations de l'agent enquêteur, le chef de police ou son délégué décide des mesures à prendre.
>
> (2) Le chef de police ou son délégué étudie de façon indépendante tous les facteurs de nature purement organisationnelle ou administrative qui exigent d'après les éléments mis en lumière par l'incident, une analyse approfondie, mais sans lier le règlement de l'affaire à cet examen.

Dans la même veine, l'article 22 de la *Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la loi* du Manitoba stipule ce qui suit:

> Lorsque le commissaire découvre qu'une pratique quelconque d'un service de police, relative à son organisation ou à son administration, peut avoir causé la faute disciplinaire alléguée ou y avoir contribué, le commissaire peut recommander les changements appropriés au chef de police et aux autorités municipales régissant ce service[8].

2.3 Discipline négative ou traditionnelle et discipline positive

Dans l'ouvrage intitulé *Discipline: Policies and Procedures*[9], James Redeker décrit deux types de discipline applicables dans le monde du travail. Le premier correspond au système traditionnel de discipline, tandis que le deuxième, qu'il appelle discipline positive, traduit une nouvelle approche. Dans le système traditionnel, la discipline est essentiellement un outil négatif en ce sens qu'on impose des sanctions pour faire respecter certaines règles de conduite. Le système traditionnel comporte normalement la notion

de discipline progressive, c'est-à-dire que des peines de plus en plus sévères sont imposées pour chaque manquement successif aux règles de conduite. Sauf dans les cas d'inconduite, un premier manquement entraîne un avertissement ou une réprimande, alors qu'un deuxième manquement entraîne normalement une sanction plus sévère. Dans ce sens, les mesures disciplinaires progressives sont perçues comme des interventions correctives. On impose une peine plus grave pour chaque nouveau manquement aux règles de conduite, pour donner à l'employé l'occasion de s'amender avant de se voir imposer la sanction ultime du renvoi[10].

Redeker fait remarquer que le châtiment est la pierre angulaire du système traditionnel de la discipline progressive, et que ce système repose sur des prémisses illogiques, puisqu'il part du principe que plus le traitement accordé à l'employé sera désagréable, plus le comportement de celui-ci s'améliorera.

En revanche, la discipline positive se fonde sur le principe suivant: l'employé affirme consciemment et sans équivoque la nécessité d'accepter et de respecter les règles de conduite décrétées par son employeur s'il veut continuer à travailler pour lui.

Comme le fait de travailler pour un employeur est essentiellement un engagement volontaire et contractuel, les partisans de la discipline positive affirment que, lorsqu'un employé transgresse les règles de son milieu de travail, il devrait être tenu de réitérer son engagement à accepter et à respecter les règles de l'employeur pour continuer à occuper son emploi. Redeker décrit les différentes étapes que comporte un système de discipline positive[11].

1. Initiation à l'emploi - L'employeur consacre beaucoup de temps au nouvel employé pour s'assurer qu'il comprend bien toutes les règles du milieu de travail, leur nécessité et leur importance. L'employé signe une déclaration par laquelle il signifie formellement son adhésion à ces règles de conduite.

2. Période d'essai - À la fin de toute période d'essai, on demande à l'employé s'il souhaite devenir un employé permanent, ce qui suppose de sa part l'acceptation des règles de la compagnie ou de l'organisation et l'engagement de les observer. Si l'intéressé accepte l'offre de l'emploi permanent, son supérieur lui explique de nouveau les politiques et les règles de la compagnie, et l'employé réitère formellement son accord et son engagement en signant une deuxième déclaration. Ce renouvellement de l'engagement fait ressortir

l'importance des règles et des politiques, et établit un lien consensuel entre l'employé et son supérieur. Ainsi, le supérieur a personnellement intérêt à ce que l'employé réussisse, et il se sentira plus à l'aise s'il doit confronter l'employé au sujet d'un éventuel manquement.

3. Premier manquement - S'il ne s'agit pas d'une faute grave, le supérieur en discute avec l'employé et lui demande de confirmer qu'il comprend bien la règle ainsi que son obligation de la suivre. Le compte rendu de cet entretien est par la suite transmis à l'employé.

   Dans le cadre d'un système disciplinaire traditionnel, l'employé est parfois averti que toute répétition du comportement fautif entraînera des sanctions disciplinaires graves. Il éprouve alors le sentiment d'être puni ou châtié. En revanche, si le système de discipline positive est appliqué, l'employé aura l'impression d'avoir manqué à sa parole et il sera conscient de s'être engagé de nouveau à respecter les règles de la compagnie. Cet employé sera enclin à penser qu'il doit s'efforcer de tenir ses promesses, au lieu de tâcher de s'amender uniquement pour éviter des sanctions plus graves.

4. Deuxième manquement - L'employé est de nouveau conseillé par son supérieur et invité à réaffirmer son désir de conserver son emploi en signant un document spécial dans lequel il réitère son adhésion aux règles et aux politiques de l'entreprise. Cette réaffirmation spéciale vise à exprimer sans équivoque que les deux parties reconnaissent que leur association volontaire -- ou le contrat d'emploi -- dépend de l'acceptation des règles en vigueur. L'employé n'a pas l'impression d'avoir été puni, mais éprouve plutôt le sentiment d'avoir manqué à un engagement personnel important.

5. Troisième manquement ou manquement subséquent - À cette étape, le supérieur demande directement à l'employé: "Voulez-vous continuer à travailler ici?". Si l'employé répond par l'affirmative, le supérieur lui demande de signer un document dans lequel il ou elle

   a) reconnaît avoir enfreint une règle;

   b) exprime son désir de conserver son emploi;

   c) réitère son acceptation des règles de l'entreprise et sa volonté de les suivre;

   d) reconnaît que tout nouveau manquement signifiera qu'il ou elle ne tient pas à conserver son emploi et constituera une cessation volontaire d'emploi.

Même à cette étape, toute idée de punition est absente, remplacée par une déclaration de responsabilité (par exemple: je veux conserver mon emploi et je sais que pour le faire, je dois tenir mes promesses). L'employé a déjà convenu que, s'il manque encore à ses engagements, il pourra être sommé de quitter son poste. L'employeur peut alors, en toute légitimité, le suspendre ou le renvoyer sans que cette mesure soit qualifiée de sanction -- puisqu'il s'agit en quelque sorte d'une démission, l'employé renonçant volontairement à son emploi.

D'après Redeker, si, à première vue, l'approche disciplinaire positive semble se résumer à la transformation du langage employé dans le cadre du système de discipline traditionnel, il existe néanmoins des différences importantes: "L'approche positive vise essentiellement à inciter l'employé à se conformer à des règles de conduite plutôt qu'à l'y contraindre en le punissant. Au lieu de demander à l'employé d'éviter

toute transgression, on l'invite à être à la hauteur d'une exigence, et on fait subtilement du respect de cet engagement la condition de l'emploi. La responsabilité appartient donc toujours à l'employé"[12].

Dans un système de discipline positive, les entretiens sur des questions disciplinaires se font sur un ton positif plutôt que sur un ton négatif ou punitif. L'employé est donc plus susceptible d'accepter les interventions, et le supérieur a moins l'impression d'être en conflit direct avec lui. Par conséquent, leurs rapports subséquents sont susceptibles d'être plus harmonieux qu'après l'imposition de sanctions disciplinaires punitives.

La discipline positive telle que la décrit Redeker a cependant le défaut de présenter l'employé comme la cause du problème, sans mentionner les facteurs structurels ou administratifs qui ont pu contribuer à la faute disciplinaire et qu'il importe de corriger (discipline corrective). Par ailleurs, certains employeurs pourraient abuser du système de discipline positive de Redeker en appliquant le mécanisme de la cessation volontaire d'emploi dans des cas où l'inconduite accumulée ne justifie pas vraiment le renvoi. Cependant, ces réserves étant faites, l'idée de rendre la discipline plus positive et moins négative mérite une attention sérieuse.

Chapitre III

PRÉVENIR L'INCONDUITE POUR ÉLIMINER LA NÉCESSITÉ DE SANCTIONS

Bien que ce document de recherche ait pour but de dégager les grands principes à observer au moment d'imposer des sanctions disciplinaires à des agents de police fautifs, il convient de rappeler que les sanctions seraient inutiles si on pouvait éliminer par magie l'inconduite policière. Il ne s'agit pas là d'un objectif tout à fait utopique. Comme dans le cas de la lutte contre le crime, contre la pauvreté ou contre la pollution, le but ultime de l'élimination absolue du problème n'est peut-être pas réalisable, mais beaucoup de moyens peuvent être mis en oeuvre pour réduire la fréquence de l'inconduite policière, à court et à long terme.

Quels facteurs pourraient contribuer à réduire le nombre de cas d'inconduite policière? Comment s'y prendre pour les découvrir? On pourrait, par exemple, repérer les services de police où les inconduites policières sont peu fréquentes et les comparer aux corps policiers où les cas d'inconduite sont beaucoup plus nombreux. Jusqu'à maintenant, il ne semble pas y avoir eu d'études empiriques menées auprès de corps policiers canadiens pour déceler les facteurs qui favorisent un faible taux d'inconduite policière. Cependant, les études qui comparent les corps policiers du Japon, qui affichent une très faible fréquence d'inconduite policière, à ceux des États-Unis, où les fautes policières sont beaucoup plus fréquentes, sont à la fois intéressantes et révélatrices[13].

Pour résumer, disons que ces études font ressortir certains facteurs qui peuvent contribuer à une faible fréquence d'inconduite policière. Parmi ces facteurs figurent les suivants:

1) système stratifié de recrutement (c'est-à-dire le recrutement pour des postes dans différents secteurs);

2) formation plus intensive des recrues et plus de formation permanente des policiers;

3) plus de surveillance interne des fonctions policières;

4) services policiers à orientation communautaire;

5) grande participation de la collectivité au maintien de l'ordre;

6) relations actives entre la police et la collectivité;

7) solidarité et loyauté profondes[14].

Cependant, il y a un autre facteur que ces études mettent particulièrement en lumière: le degré exceptionnel de fierté, d'estime de soi et de respect du public dont jouit la police japonaise (du moins par rapport à la police aux États-Unis). Il importe de souligner que la discipline policière au Japon est essentiellement une autodiscipline, et que celle-ci est, comme chacun le sait, toujours plus efficace que la discipline imposée par des menaces ou des punitions. Au Japon, les policiers jouissent d'une assez grande considération; le désir d'entretenir cette estime du public imprègne les corps policiers. Les policiers du Japon, tout comme les autres Japonais, craignent de perdre la face par suite d'une inconduite. En outre, un sentiment exceptionnellement fort de solidarité et de loyauté est un autre facteur qui incite chaque agent de police à éviter tout comportement répréhensible susceptible de ternir la réputation de l'ensemble de son service.

En plus d'examiner les méthodes et les structures qui permettent à d'autres corps policiers de réduire la fréquence des cas d'inconduite, les administrateurs de corps policiers pourraient adopter certaines méthodes de gestion des ressources humaines utilisées ailleurs. Dans n'importe quel milieu de travail, pour éviter d'avoir à appliquer des mesures disciplinaires, l'employeur doit établir et entretenir avec ses employés des relations harmonieuses. La qualité d'un corps policier et la fréquence de l'inconduite dans ses rangs dépendent, en définitive, de la qualité de la direction et de la gestion dans ce corps policier, et de son aptitude à recruter, à former et à garder des agents très motivés et satisfaits de leur sort. Il est donc indispensable que les dirigeants et les administrateurs de corps policiers connaissent bien les principes de base de la gestion des ressources humaines et qu'ils soient bien au fait des nouveaux problèmes et des nouveaux courants dans ce domaine.

Certaines tendances qui se dessinent dans des secteurs d'emploi autres que la police peuvent intéresser les administrateurs de corps policiers désireux de prévoir les nouvelles réalités et d'y réagir de manière à préserver l'harmonie des rapports employeur-employé et à réduire au minimum les cas

d'inconduite. D'après les experts des relations du travail, la main-d'oeuvre des années 90 devra être instruite, bien formée et polyvalente pour pouvoir s'adapter à des tâches plus variées et à une plus grande intégration de la technologie dans le milieu de travail[15]. On assistera, plus particulièrement, à l'intensification des revendications en faveur d'une participation accrue des salariés à la prise de décisions (gestion participative), au détriment des structures de gestion autoritaires. Une analyse de ces questions et de certains autres aspects de l'avenir de la police, de même que la description des techniques employées dans certaines organisations non policières pour favoriser le respect des règles et des normes de conduite est examinée dans un document séparé (Voir renvoi 13).

Il vaut toujours mieux prévenir que guérir. C'est pourquoi il y aurait lieu de réfléchir davantage aux moyens à prendre pour créer un milieu où les problèmes d'inconduite policière sont le moins susceptibles de se poser, et de consacrer plus de temps et de ressources à cet objectif.

Chapitre IV

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT L'IMPOSITION DE SANCTIONS DANS LA POLICE

4.1 Introduction

Dans son rapport, la Commission Marin a décrit en détail l'évolution du système de discipline de la GRC. Il serait donc inutile d'en refaire l'historique ici[17]. Qu'il suffise de rappeler brièvement que les traditions militaires ont grandement contribué à façonner la structure et la procédure du système disciplinaire de la GRC. En outre, la terminologie employée et la procédure disciplinaire décrite dans l'ancienne version de la *Loi sur la GRC* (qui était en vigueur jusqu'en 1988) rappelaient le droit criminel et la procédure pénale. Par exemple, les écarts de conduite étaient décrits comme des "manquements", le policier accusé était "jugé" ou il pouvait "plaider coupable". S'il y avait procès, les règles de la preuve qui s'appliquaient étaient les mêmes que celles qui s'appliquent en vertu du *Code criminel*. Si l'accusé était jugé coupable, le président pouvait "lui imposer [l'une] des peines"[18]. Cette terminologie propre au droit pénal a complètement disparu de la nouvelle version de la *Loi sur la GRC*.

Pour peu que l'on examine les lois et règlements sur la police édictés par différentes provinces, on constate la même tendance. À titre d'exemple, le *B.C. Regulation* rappelle encore, par sa terminologie et la procédure qu'il décrit, la procédure pénale; le mot peine (*"punishment"*) y est utilisé pour qualifier les sanctions qu'on peut imposer lorsqu'une [TRADUCTION] "accusation disciplinaire est prouvée"[19]. Il en va essentiellement de même pour la Saskatchewan[20], le Manitoba[21] et l'Ontario[22], mais la situation changera lorsque la nouvelle loi sur les services policiers de la Saskatchewan entrera en vigueur comme c'est le cas dans le nouveau *Police Services Act* de l'Ontario. En Alberta, le *Municipal Police Disciplinary Regulation* a été modifié en 1978; on a alors remplacé par des termes plus neutres certains mots qui relevaient du droit pénal, notamment "infraction", "plaidoyer de culpabilité", "poursuite et défense", "acquitté" et "verdict"[23].

Dans un jugement récent, la Cour suprême du Canada a affirmé clairement que les procédures entamées en vertu des différentes lois provinciales sur la police ne sont pas des poursuites criminelles et ne comportent pas de conséquences pénales[24] (par exemple l'emprisonnement ou "une amende qui par son importance, semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline[...]"[25]). On peut donc dire que, tant sur le plan législatif que sur le plan judiciaire, la tendance a été de séparer la discipline policière du droit pénal et de la détermination des peines. Il s'agit là d'une saine évolution qui ne devrait pas être inversée. Cependant, il peut être très instructif de comparer les dispositions législatives qui régissent la détermination des peines en droit pénal à celles qui s'appliquent pour l'imposition de sanctions disciplinaires. Depuis quinze ans, le cadre législatif de la détermination des peines fait l'objet de critiques constantes et sérieuses pour diverses raisons[26], dont les suivantes:

1) l'absence de toute disposition législative énonçant les buts et objectifs de la détermination des peines;

2) l'absence de lignes directrices précises à l'intention des juges qui doivent prononcer une sentence appropriée, dans chaque cas;

3) les peines maximales sont conçues en fonction des pires cas, et aucun point de repère n'est donné quant à la peine qui conviendrait aux cas de gravité moyenne;

4) les juges ne sont pas assez renseignés sur les sentences et les méthodes des autres juges;

5) tous ces facteurs entraînent une inégalité ou disparité injustifiée des sentences.

Sous réserve de légères modifications, les mêmes critiques peuvent être formulées à l'égard des dispositions législatives qui régissent l'imposition de sanctions disciplinaires dans le monde du travail en général et dans les corps policiers, en particulier. Le problème n'est, du reste, pas propre au Canada. Dans une étude des lois disciplinaires de treize pays, Banderet fait le commentaire suivant: "La première chose qui saute aux yeux quand on examine les lois adoptées en matière de discipline est l'absence de bases législatives solides"[27].

4.2 Énonciation législative des buts et objectifs visés

Les lois et règlements sur la police énumèrent généralement les types de conduite qui peuvent entraîner des procédures disciplinaires ainsi que les sanctions qui peuvent s'ensuivre. Cependant, tout comme le droit pénal, les lois et règlements sur la police sont complètement muets sur le chapitre des buts et des objectifs des sanctions disciplinaires imposées. Les personnes chargées de sanctionner les policiers fautifs n'ont aucun point de repère législatif pour les guider quant aux buts et aux objectifs des sanctions disciplinaires dans la police.

Tous les intervenants s'entendent pour dire qu'au moment de réformer les lois sur la détermination des peines au Canada, le législateur devrait énoncer des buts et des objectifs généraux dans ce domaine[28]. Autrement dit, le Parlement devrait orienter l'utilisation des peines imposées pour les actes criminels. Pour les mêmes motifs, il y aurait lieu d'énoncer, dans les lois et règlements sur la police, les buts et les objectifs des sanctions disciplinaires. L'absence d'une telle déclaration engendre des risques de disparité injustifiée dans les sanctions imposées aux membres du même service et, *a fortiori*, aux membres de corps policiers différents.

L'imposition de sanctions disciplinaires peut viser divers buts et objectifs, qui ne sont pas toujours complémentaires. Ils peuvent parfois même être contradictoires. Cependant, même quand ils ne le sont pas, un responsable des affaires disciplinaires peut accorder sensiblement plus de poids qu'un de ses homologues à certains objectifs; ainsi, deux policiers ayant commis sensiblement la même faute peuvent se voir imposer des sanctions disciplinaires très différentes.

D'une façon générale, le principal but de la discipline consiste à favoriser la bonne marche de l'entreprise ou de l'organisation. Si on transpose ce qui précède aux organisations policières, le principal but de la discipline consiste à offrir des services de police efficaces et efficients. Or, tout le monde reconnaît qu'intervenant auprès du public, les policiers ne peuvent fournir de bons services que si la

population les respecte. Voilà pourquoi les services de police exigent de leurs membres une conduite irréprochable aussi bien pendant qu'après leurs heures de service[29]. Bien que la discipline vise essentiellement à aider un corps policier à offrir des services de police efficaces et efficients à la population, ce but ne peut être réalisé que si les peines imposées sont justes et équitables. Or, ce qui est juste et équitable dépend d'une foule de circonstances aggravantes ou atténuantes. La façon de s'y prendre pour concilier ces deux objectifs ne fait pas non plus l'unanimité. Les sanctions disciplinaires peuvent être imposées pour un ou plusieurs des motifs suivants:

1) infliger un juste châtiment (par exemple: la justice exige que les fautes soient corrigées; le châtiment répare la faute; les fautes ne peuvent pas rester impunies, et il faut y réagir);

2) dissuader le policier visé de commettre de nouveau la faute reprochée;

3) dissuader les autres policiers de commettre une faute semblable;

4) instruire, conseiller ou recycler un policier afin d'éviter qu'il répète la même faute dans l'avenir;

5) assurer le public que les autorités policières exigent bel et bien des agents sous leurs ordres une conduite irréprochable et la plus grande intégrité.

Si une sanction est imposée pour préserver la confiance du public ou pour dissuader les autres policiers de commettre la faute en question, on attachera sans doute moins de poids à la situation personnelle dans laquelle se trouvait l'agent au moment de commettre la faute reprochée, lors de la détermination de la peine appropriée, que si le but premier de la sanction disciplinaire est de conseiller, de rééduquer ou de recycler le policier fautif. Ce conflit potentiel entre différents objectifs comporte un grave risque de disparité dans les peines imposées aux policiers, tout comme le prononcé de la sentence. Pour cette raison, il serait à la fois opportun et utile d'énoncer dans un texte législatif l'ordre de priorité de ces différents principes.

Or, comme aucun énoncé de ce genre n'existe, il n'est guère étonnant de constater que les chefs de police et les autres officiers supérieurs qui interviennent dans la procédure disciplinaire perçoivent de façon différente les buts des sanctions disciplinaires de même que l'importance relative de ces buts.

Cette divergence d'opinions ressort des données présentées dans les tableaux 1.1 à 1.4. On a posé la question suivante à des chefs de police, à des officiers supérieurs de police chargés des affaires disciplinaires et aux représentants d'associations de policiers:

> Veuillez indiquer l'importance que vous attachez aux buts ou objectifs suivants des sanctions imposées dans la police. Veuillez répondre par un des numéros suivants:
>
> 1 = Toujours important
> 2 = Généralement important
> 3 = Parfois important
> 4 = Rarement important
> 5 = Presque jamais important

Le tableau 1.1 présente l'opinion de 67 chefs de police et officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires, de 15 corps policiers municipaux et provinciaux répartis dans sept provinces.

Tableau 1.1 - Responsables de l'application de la discipline dans des corps policiers municipaux ou provinciaux
(Nombre total de répondants: 67)

Importance des objectifs cités, en pourcentage

Objectifs des sanctions:	1 Toujours	2 Généralement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Punir	25.7%	25.7%	30.3%	10.6%	7.5%
b) Dissuader l'agent fautif	47.7	38.8	10.4	2.9	0.0
c) Dissuader les autres agents	43.9	34.8	19.6	1.5	1.5
d) Instruire ou rééduquer	61.1	22.3.	8.9	5.9	1.5
e) Assurer la saine gestion policière	43.2	29.8	16.4	8.9	1.5
f) Préserver la confiance du public	67.1	14.9	11.9	3.0	3.0
g) Assurer l'uniformité avec les sanctions déjà imposées dans des cas semblables	46.2	32.8	14.9	4.5	1.5
h) Imposer une sanction juste et équitable	90.4	7.9	1.5	0.0	0.0

Le tableau 1.2 présente l'opinion de 27 officiers et membres de la GRC (de l'administration centrale et d'une division régionale) qui prennent part à la réalisation d'enquêtes disciplinaires et à l'administration de la discipline.

Tableau 1.2 - Responsables de l'application de la discipline à la GRC
(Nombre total de répondants: 27)

Importance des objectifs cités, en pourcentage

Objectifs des sanctions:	1 Toujours	2 Généralement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Punir	3.7%	25.9%	25.9%	25.9%	18.5%
b) Dissuader l'agent fautif	33.3	33.3	22.2	11.1	0.0
c) Dissuader les autres agents	29.6	25.9	22.2	22.2	0.0
d) Instruire ou rééduquer	51.8	25.9	14.8	7.4	0.0
e) Assurer la saine gestion policière	44.4	18.5	3.7	14.8	18.5
f) Préserver la confiance du public	70.3	14.8	3.7	7.4	3.7
g) Assurer l'uniformité avec les sanctions déjà imposées dans des cas semblables	34.6	46.1	15.3	0.0	3.8
h) Imposer une sanction juste et équitable	96.1	3.8	0.0	0.0	0.0

Le tableau 1.3 résume l'opinion de 16 présidents or représentants de policiers qui regroupent les membres de 10 corps policiers, répartis dans 6 provinces.

Tableau 1.3 - Associations de policiers
(Nombre total des répondants: 16)

Importance des objectifs cités, en pourcentage

Objectifs des sanctions:	1 Toujours	2 Généralement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Punir	6.2%	25.0%	50.0%	12.5%	6.2%
b) Dissuader l'agent fautif	31.2	25.0	31.2	12.5	0.0
c) Dissuader les autres agents	25.0	18.7	37.5	6.2	12.5
d) Instruire ou rééduquer	53.3	26.6	13.3	6.6	0.0
e) Assurer la saine gestion policière	31.2	25.0	12.5	18.7	12.5
f) Préserver la confiance du public	31.2	31.2	25.0	12.5	0.0
g) Assurer l'uniformité avec les sanctions déjà imposées dans des cas semblables	50.0	31.2	12.5	0.0	6.2
h) Imposer une sanction juste et équitable	81.2	12.5	6.2	0.0	0.0

Le tableau 1.4 reproduit l'opinion de 15 représentants ou anciens représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC d'une division régionale. Ces 15 représentants ont une moyenne de 17 ans d'expérience dans la GRC, trois de ces 15 représentants ont été impliqués dans le processus disciplinaire au moins une fois durant leur carrière. Bien qu'il serait inexact de prétendre que ces 15 membres représentent nécessairement les opinions de tous les membres de la GRC, ils sont au moins un groupe de membres bien informés de la Gendarmerie qui ont l'expérience de représenter les intérêts des autres membres.

Tableau 1.4 - Représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC
(Nombre total de répondants: 15)

Importance des objectifs cités, en pourcentage

Objectifs des sanctions:	1 Toujours	2 Généralement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Punir	33.3%	13.3%	26.6%	26.6%	0.0%
b) Dissuader l'agent fautif	40.0	40.0	6.6	13.3	0.0
c) Dissuader les autres agents	26.6	31.2	13.3	20.0	6.6
d) Instruire ou rééduquer	60.0	20.0	13.3	0.0	6.6
e) Assurer la saine gestion policière	33.3	26.6	26.6	13.3	0.0
f) Préserver la confiance du public	46.6	20.0	26.6	0.0	6.6
g) Assurer l'uniformité avec les sanctions déjà imposées dans des cas semblables	66.6	20.0	6.6	6.6	0.0
h) Imposer une sanction juste et équitable	86.6	13.3	0.0	0.0	0.0

Tous ces répondants ont aussi été priés de préciser, au besoin, d'autres objectifs non énumérés dans les paragraphes a) à h). La grande majorité des répondants n'a pas signalé d'autres objectifs. Voici cependant la liste des autres objectifs cités par les quelques personnes qui ont répondu à cette question:

- renforcer la notion de responsabilité, qui n'est pas toujours la même chose que l'objectif énoncé au paragraphe f) ci-haut mentionné;
- satisfaire les demandes du citoyen qui a porté plainte, le cas échéant;
- assurer le respect de la discipline quand il est impossible de recourir à d'autres moyens (non disciplinaires);
- renforcer le moral et la discipline, lorsque les sanctions sont appliquées équitablement et uniformément;
- débarrasser le service de policiers qui ne devraient pas en faire partie.

À l'examen du tableau 1.1 (p. 18), on constate que les intervenants du système disciplinaire dans des corps policiers ont des points de vue différents sur l'importance relative des divers buts ou objectifs des sanctions. Par exemple, 51,5 pour cent des responsables des affaires disciplinaires de corps policiers municipaux et provinciaux estiment qu'il est toujours ou généralement important de punir les policiers fautifs, alors que 18 pour cent pensent que cela est rarement ou presque jamais important. Les représentants d'associations de policiers regroupant les membres de services de police municipaux ou provinciaux expriment, eux aussi, des opinions divergentes quant à l'importance de l'objectif disciplinaire consistant à punir les coupables: 31 pour cent d'entre eux estiment que cela est toujours ou généralement important, alors que 18 pour cent jugent qu'il n'est presque jamais important de punir ou que cela ne s'impose que rarement (tableau 1.3, p. 26). Quant aux intervenants du système disciplinaire de la GRC, ils attachent moins d'importance que leurs homologues des corps policiers municipaux et provinciaux à l'objectif de punir: en effet, 29,6 pour cent des intervenants de la GRC jugent qu'il est généralement ou toujours important de punir les coupables, alors que 44,4 pour cent estiment que cela est rarement ou presque jamais important (tableau 1.2, p. 25). Cependant, les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC trouvent l'objectif de punir plus important que les intervenants du système

disciplinaire de la GRC: 46,6 pour cent d'entre eux croient qu'il est toujours ou généralement important de punir les coupables, alors que 26,6 pour cent trouvent que c'est rarement ou presque jamais important.

Cette divergence de vues existe non seulement entre différents corps policiers, mais aussi entre les hauts gradés du même corps policier chargés des affaires disciplinaires. Pour ne citer qu'un exemple, dans un service de police d'assez grande envergure, huit officiers supérieurs responsables des affaires disciplinaires ont donné leur avis sur l'importance de punir, comme objectif des sanctions imposées dans la police: le premier a dit que c'était toujours important, tandis que le deuxième jugeait que ce ne l'était presque jamais; le troisième a exprimé l'avis que c'était généralement important, et deux suivants ont déclaré que ce ne l'était que rarement. Enfin, les trois derniers répondants ont dit que c'était parfois important.

L'analyse des autres objectifs des sanctions énumérées dans les tableaux 1.1 à 1.4 fait aussi ressortir la diversité des points de vue quant à leur importance, bien que la divergence de vues soit moins flagrante que dans le cas de l'objectif de punir. Fait digne de mention, c'est le dernier objectif "imposer une sanction juste et équitable" qui fait l'objet du plus grand accord, la très grande majorité des répondants le jugeant toujours important. Or, ironiquement, l'un des facteurs qui contribue à l'imposition de sanctions injustes ou inéquitables est précisément cette disparité des points de vue entre les divers intervenants du système disciplinaire de la police, au sujet des buts et objectifs des sanctions.

En l'absence de dispositions législatives stipulant les buts et objectifs des sanctions disciplinaires, chaque service de police devrait à tout le moins énoncer ses propres objectifs. Cependant, aucun des services de police rejoints par ce sondage ne l'avait fait. Cet énoncé des objectifs devrait normalement faire état des principes suivants:

1) Le but premier des mesures disciplinaires dans la police consiste à aider le corps policier à réaliser son mandat d'offrir des services de police efficaces et efficients à la population; il importe aussi de rappeler que toute sanction disciplinaire doit être juste et équitable, compte tenu des circonstances.

2) Si des facteurs d'ordre organisationnel ou administratif ont contribué sensiblement à l'inconduite reprochée, il faut tâcher, en priorité, de corriger ces facteurs plutôt que de blâmer et de punir le policier impliqué[30].

3) Lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, une solution qui vise à corriger et à former le membre doit être préférée à toute solution qui vise à imputer un blâme et à infliger une punition[31].

4) Si des mesures disciplinaires s'imposent, il faut choisir la sanction la moins lourde qui convienne dans les circonstances; il faut réserver les sanctions graves aux cas où les mesures disciplinaires simples sont de toute évidence insuffisantes.

5) Les sanctions disciplinaires ne devraient jamais être disproportionnées à la gravité de la faute commise.

6) Il faut tenir compte aussi bien des circonstances aggravantes que des circonstances atténuantes au moment de déterminer la sanction juste.

7) La dissuasion des autres agents de police et la préservation du respect du public ne sont des objectifs valables que dans la mesure où la sanction est par ailleurs juste et proportionnelle à la faute commise.

8) Les sanctions disciplinaires doivent être imposées uniformément (c'est-à-dire, des fautes semblables commises dans des circonstances semblables doivent entraîner des sanctions semblables).

4.3 Lignes de conduite à suivre en matière de sanctions disciplinaires

Dans l'ensemble, les différentes lois sur la police et leurs règlements sont avares de précisions sur les sanctions disciplinaires à imposer pour différents genres d'inconduite policière. Ils ne précisent généralement pas non plus les facteurs qui peuvent constituer des circonstances aggravantes ou atténuantes.

Selon l'ancienne *Loi sur la GRC*, les fautes commises par des membres se répartissaient en deux grandes catégories: les "manquements graves au devoir" et les "manquements simples au devoir"[32]. Ces catégories étaient cependant définies de façon assez souple pour permettre de ranger un acte donné dans l'une ou dans l'autre. L'ancienne version de la *Loi sur la GRC* prévoyait également une série distincte de peines pour les manquements graves ou simples au devoir, mais certaines de ces peines se recoupaient; ainsi, les auteurs de manquements graves ou simples au devoir étaient passibles de congédiement[33]. Ni l'ancienne *Loi sur la GRC*, ni son règlement ne précisaient de peine maximale, minimale ou moyenne pour

une faute donnée. Ainsi, tout l'éventail des peines prévues pour des manquements simples au devoir -- y compris le congédiement -- pouvait être envisagé lorsqu'un membre avait commis un tel manquement, que la faute en question fût anodine ou relativement grave. Il en allait de même pour les manquements graves au devoir, n'importe laquelle des peines prévues pouvant être appliquée, peu importe la gravité relative des différents manquements.

En vertu de la nouvelle *Loi sur la GRC* et de son règlement, une contravention au Code de déontologie[34] peut entraîner, à la discrétion du membre commandant un détachement ou de l'officier compétent, une mesure disciplinaire simple ou grave[35]. Ainsi, des mesures disciplinaires graves s'imposent "lorsqu'il apparaît à un officier compétent qu'un membre a contrevenu au Code de déontologie et qu'eu égard à la gravité de la contravention et aux circonstances, les mesures disciplinaires simples visées à l'article 41 ne seraient pas suffisantes[...]"[36]. Des mesures disciplinaires simples sont prises dans environ 90 pour cent des cas. Il y a des listes distinctes de peines correspondant aux mesures disciplinaires graves ou simples, bien que des mesures disciplinaires simples puissent aussi être prises dans le cas de fautes disciplinaires graves[37]. Les contraintes de temps ne permettaient pas d'examiner en détail, dans le cadre de la présente étude, les critères (gravité de la faute et circonstances qui l'ont entourée) qui déterminent l'application de mesures disciplinaires graves ou simples, de voir si ces critères sont appliqués uniformément partout au pays ni de découvrir s'il existe une disparité importante dans les peines simples imposées. Ces questions revêtent cependant de l'intérêt et mériteraient d'être étudiées à fond.

Il est malheureux que la nouvelle version de la *Loi sur la GRC* et son règlement ne renferment pas plus de points de repère que l'ancienne au sujet des sanctions qui correspondent à divers types d'inconduite. Si, à la suite d'un manquement au Code de déontologie, on opte pour la procédure officielle, toute la panoplie des mesures disciplinaires graves (de la plus sérieuse à la plus anodine) seront envisageables, peu importe la différence de gravité relative de différents types de fautes.

Les différentes lois provinciales sur la police et leurs règlements méritent les mêmes critiques. On y énumère toutes les sanctions que peut entraîner n'importe quelle faute disciplinaire (celles-ci se rangeant

dans différentes catégories: fautes majeures ou mineures, fautes graves ou simples)[38]. De telles dispositions législatives ne donnent aucune balise permettant de déterminer la sanction qui convient dans différents types de cas. Cette absence de consignes ne peut que favoriser la disparité des sanctions disciplinaires imposées. Que l'on songe, par exemple, à la conduite avec facultés affaiblies (c'est-à-dire le fait de prendre le volant quand on a un taux d'alcoolémie supérieur à 0,08). Quelle peine disciplinaire -- si une peine est justifiée dans ce cas -- devrait être imposée à un agent de police reconnu coupable d'avoir commis cette infraction pendant qu'il n'était pas de service (en supposant qu'il n'y a pas eu de circonstances aggravantes comme un accident grave ou une poursuite à haute vitesse, par exemple)?

À la Gendarmerie, du moins en vertu de l'ancienne *Loi sur la GRC*, il semble que la peine aurait normalement été une réprimande assortie d'une amende dont le montant pouvait varier. Les amendes ont été abolies et ne figurent plus dans la nouvelle *Loi sur la GRC*, mais la confiscation de la solde existe toujours en tant que peine pécuniaire. La description des affaires suivantes, survenues en 1987 et en 1988, est extraite du *RCMP Case Digest* de la GRC:

> Affaire n° 303 (le 5 septembre 1987)
>
> Membre accusé de conduite honteuse, en contravention de l'alinéa 25(o) de la *Loi sur la GRC*, parce qu'il a été reconnu coupable de conduite avec facultés affaiblies et a refusé de se plier au test de l'ivressomètre... Le membre a été jugé coupable. Le temps qu'on a mis à régler cette affaire disciplinaire, l'absence de mesures disciplinaires passées et les bons états de service du membre ont été considérés comme des facteurs atténuants. Le membre a fait l'objet d'une réprimande et s'est vu imposer une amende de 50 $[39].
>
> Affaire n° 307 (le 29 octobre 1987)
>
> Par sa conduite malséante, le membre est accusé d'avoir contrevenu à l'article 26 de la *Loi sur la GRC*. Pendant qu'il n'était pas de service, il a conduit un véhicule automobile alors qu'il avait plus de 80 mg d'alcool dans le sang. Il a plaidé coupable. Le membre a été impliqué dans un accident d'automobile mineur et accusé de conduite avec facultés affaiblies, en vertu du *Code criminel*. Il a fait preuve de franchise et de coopération pendant toute la procédure. Il s'est vu imposer une amende de 25 $, assortie d'une réprimande[40].
>
> Affaire n° 318 (le 24 novembre 1987)
>
> Le membre a été accusé d'avoir contrevenu à l'article 26 de la *Loi sur la GRC* par sa conduite malséante: il a conduit un véhicule automobile alors qu'il avait plus de 80 mg d'alcool dans le sang. Il a plaidé coupable. Pendant qu'il suivait un cours de formation interne, le membre a été impliqué dans un accident d'automobile qui a causé des blessures légères; après l'accident, on a constaté qu'il était en état d'ébriété. Le membre a coopéré

> pendant l'enquête et plaidé coupable à l'accusation criminelle qui en a résulté, ce pourquoi il a fait l'objet d'une absolution sous condition. À la suite de l'accident, il a participé à un programme de traitement de l'alcoolisme. Une amende de 50 $ lui a été imposée[41].

Il ressort de ces trois affaires que, dans le cas d'une condamnation pour conduite avec facultés affaiblies, la règle est d'imposer une réprimande et une amende peu importante (de 25 à 50 $). D'autres affaires (notamment les dossiers n^{os} 299, 330 et 380) étaient plus graves et ont entraîné l'imposition d'une amende plus considérable (de 300 à 400 $), assortie d'une réprimande[42]. Cependant, tous les services de police ne réagissent pas nécessairement de la même façon à la conduite avec facultés affaiblies; la pénalité imposée variait même considérablement parmi les autres corps policiers consultés. L'un imposait normalement la confiscation de deux ou trois jours de congé (ou de solde), alors qu'un autre venait d'avertir ses membres que la règle serait la confiscation de 6 à 8 jours de congé (ou de solde). Dans certaines circonstances, on juge qu'il y a lieu de renvoyer le policier fautif. Dans l'affaire *Gamble*[43], la Commission de police de l'Ontario a confirmé la décision d'ordonner la démission obligatoire ou, à défaut, le congédiement sommaire d'un policier qui avait, pendant qu'il n'était pas de service, conduit dangereusement, avec les facultés affaiblies, et mis en danger la vie d'autres personnes. L'agent en question était un alcoolique; son service de police lui avait offert de l'aide et donné des chances de s'amender, mais l'intéressé n'avait pas montré de véritable volonté de le faire. Dans l'affaire *Watson*[44], la Commission de police de l'Ontario a confirmé la rétrogradation (de la première à la quatrième classe) pour six mois d'un agent impliqué dans un incident grave de conduite avec facultés affaiblies, survenu en dehors de ses heures de service. La Commission a déclaré ce qui suit à la page 815:

> [TRADUCTION]
>
> On a invoqué devant nous que la peine infligée à l'agent Watson était beaucoup plus sévère que celles que d'autres corps policiers ont imposées par le passé pour des infractions analogues. Nous le reconnaissons, mais estimons que ce changement de politique et d'attitude est tout à fait justifié. Au cours des dernières années, l'attitude du public face aux infractions liées à l'ivresse au volant a changé radicalement. La population n'est plus disposée à considérer la conduite en état d'ébriété comme une simple bévue ou une faute mineure. Compte tenu de cette évolution de l'opinion publique, les forces policières de l'Ontario ont changé elles aussi d'attitude quant à la gravité de telles infractions, et nous ne pouvons que les en féliciter. Il s'agit, à notre avis, d'une infraction très grave qui mérite une pénalité sévère. Si l'on ne considérait que l'infraction, le rendement insuffisant de l'agent Watson et le fait qu'il souffre d'alcoolisme, l'affaire semblerait justifier le congédiement. Il y a cependant certains facteurs atténuants.

À l'autre extrême, dans l'affaire *Re Communauté urbaine de Montréal et Fraternité des policiers de Montréal*[45], l'arbitre Gravel a jugé qu'on ne pouvait présumer que la condamnation d'un policier pour conduite avec un taux d'alcoolémie supérieur à 0,08 causait un réel préjudice au service de police (par exemple, en portant atteinte au prestige et à l'efficacité de la police ou en contribuant à la perte de l'estime et de la confiance du public). Dans ce cas, prenant en considération l'ancienneté de l'agent, l'absence d'antécédents disciplinaires et le fait qu'il s'était agi d'un incident isolé survenu après les heures de travail, l'arbitre a jugé qu'aucune sanction disciplinaire n'était justifiée.

Ces différentes approches adoptées à l'égard de policiers ayant conduit un véhicule avec les facultés affaiblies, pendant qu'ils n'étaient pas de service, ne devraient pas nous surprendre, puisque les codes disciplinaires ne donnent aucune précision sur la sanction qui convient dans le cas d'une condamnation pour conduite en état d'ébriété; ils n'indiquent même pas si une sanction quelconque s'impose. À cette absence de points de repère législatifs vient s'ajouter le fait que les lois et règlements sur la police sont tout à fait muets au sujet des circonstances qui devraient être considérées comme aggravantes ou atténuantes. Par conséquent, chaque responsable des affaires disciplinaires est laissé à lui-même et doit décider seul si certains facteurs doivent entrer en ligne de compte dans la détermination d'une peine juste et appropriée.

Il n'est pas étonnant que les responsables de l'application des mesures disciplinaires dans la police ne s'entendent pas sur l'importance de divers facteurs aggravants ou atténuants. Les tableaux 2.1 à 2.4 illustrent bien leurs divergences de vues sur la pertinence de certaines circonstances aggravantes ou atténuantes. Par exemple, si on se reporte au point g) du tableau 2.1, on constate que 31 pour cent des responsables des affaires disciplinaires dans les corps policiers estiment que la coopération pendant l'enquête sur la faute est toujours ou généralement importante, alors que 25 pour cent croient qu'elle constitue rarement, voire presque jamais, un facteur atténuant.

Les tableaux 2.1 à 2.4 représentent les réponses reçues aux questions suivantes:

Veuillez indiquer l'importance que vous attachez aux facteurs suivants dans la détermination d'une peine juste et appropriée. Veuillez répondre par l'un des numéros suivants:

1 = Toujours important
2 = Généralement important
3 = Parfois important
4 = Rarement important
5 = Presque jamais important

Le tableau 2.1 présente l'opinion de 67 chefs de police et officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires de 15 corps policiers répartis dans 7 provinces.

Tableau 2.1 - Responsables de l'application de la discipline dans des corps policiers municipaux ou provinciaux
(Nombre total de répondants: 67)

Importance des facteurs cités en pourcentage

Facteurs aggravants ou atténuants	1 Toujours	2 Généra-lement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Bons états de service	31.3%	41.7%	20.8%	5.9%	0.0%
b) Long états de service	4.4	13.4	35.8	25.3	20.8
c) Incident isolé	14.9	35.8	40.2	7.4	1.5
d) Provocation	4.4	16.4	29.8	35.8	13.4
e) Faute commise sous l'impulsion du moment	5.9	19.4	31.3	34.3	8.9
f) Préméditation	80.5	11.9	3.0	1.5	0.0
g) Cooperation pendant l'enquête	14.9	16.4	44.7	14.9	8.9
h) Plaidoyer de culpabilité	8.9	13.4	22.3.	40.2	14.9
i) Autres signes de remords	13.4	32.8	26.8	25.3	1.5
j) Répercussions financière de la peine	4.5	13.4	28.3	23.8	29.8
k) Stress mental ou émotionel	35.8	29.8	22.3	11.9	0.0
l) Alcoolisme ou toximanie	37.3	26.8	22.3	13.4	0.0
m) Gravité de la faute	92.5	7.4	0.0	0.0	0.0
n) Pas le principal auteur de la faute	17.9	41.8	31.3	8.9	0.0
o) Probalité de récidive	59.0	22.7	9.1	9.1	0.0
p) Augmentation du nombre de faute de ce genre	31.8	27.2	25.7	13.6	1.5
q) Sanctions imposées à d'autres agents	36.3	37.8	21.2	3.0	1.5

Le tableau 2.2 traduit l'avis de 27 agents et membres de la GRC qui prennent part à la réalisation d'enquêtes disciplinaires et à l'administration de la discipline.

Tableau 2.2 - Responsables de l'application de la discipline à la GRC
(Nombre total de répondants: 27)

Importance des facteurs cités en pourcentage

Facteurs aggravants ou atténuants	1 Toujours	2 Généra-lement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Bons états de service	18.5%	33.3%	33.3%	11.1%	3.7%
b) Long états de service	3.7	1.1	25.9	18.5	40.7
c) Incident isolé	14.8	37.0	40.7	7.4	0.0
d) Provocation	11.1	7.4	18.5	44.4	18.5
e) Faute commise sous l'impulsion du moment	7.6	7.6	46.1	34.6	3.8
f) Préméditation	74.0	18.5	3.7	3.7	0.0
g) Cooperation pendant l'enquête	7.4	18.5	33.3	25.9	14.8
h) Plaidoyer de culpabilité	3.7	7.4	29.6	18.5	40.7
i) Autres signes de remords	14.8	11.1	37.0	33.3	3.7
j) Répercussions financière de la peine	3.7	11.1	40.7	14.8	29.6
k) Stress mental ou émotionel	18.5	33.3	33.3	14.8	0.0
l) Alcoolisme ou toximanie	22.2	29.6	37.0	11.1	0.0
m) Gravité de la faute	88.8	3.7	0.0	3.7	3.7
n) Pas le principal auteur de la faute	3.7	29.6	40.7	18.5	7.4
o) Probalité de récidive	40.7	37.0	14.8	3.7	3.7
p) Augmentation du nombre de faute de ce genre	15.3	19.2	23.0	11.5	30.7
q) Sanctions imposées à d'autres agents	37.0	44.4	18.5	0.0	0.0

Le tableau 2.3 résume l'opinion de 16 présidents ou représentants de police regroupant des membres de 10 corps policiers répartis dans 6 provinces.

Tableau 2.3 - Associations de policiers
(Nombre total de répondants: 16)

Importance des facteurs cités en pourcentage

Facteurs aggravants ou atténuants	1 Toujours	2 Généralement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Bons états de service	62.5%	31.2%	6.2%	0.0%	0.0%
b) Long états de service	18.7	25.0	37.5	12.5	6.2
c) Incident isolé	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
d) Provocation	18.7	37.5	25.0	6.2	12.5
e) Faute commise sous l'impulsion du moment	18.7	25.0	43.7	12.5	0.0
f) Préméditation	62.5	31.2	0.0	6.2	0.0
g) Cooperation pendant l'enquête	31.2	18.7	31.2	6.2	12.5
h) Plaidoyer de culpabilité	18.7	25.0	25.0	12.5	18.7
i) Autres signes de remords	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0
j) Répercussions financière de la peine	18.7	37.5	18.7	12.5	12.5
k) Stress mental ou émotionel	31.2	37.5	18.7	12.5	0.0
l) Alcoolisme ou toximanie	25.0	56.2	18.7	0.0	0.0
m) Gravité de la faute	56.2	25.0	12.5	6.2	0.0
n) Pas le principal auteur de la faute	6.2	62.5	31.2	0.0	0.0
o) Probalité de récidive	12.5	56.2	18.7	12.5	0.0
p) Augmentation du nombre de faute de ce genre	25.0	18.7	25.0	21.2	0.0
q) Sanctions imposées à d'autres agents	50.0	37.5	12.5	0.0	0.0

Le tableau 2.4 présente l'opinion de 15 représentants ou anciens représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC.

Tableau 2.4 - Représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC
(Nombre total de répondants: 15)

Importance des facteurs cités en pourcentage

Facteurs aggravants ou atténuants	1 Toujours	2 Généra-lement	3 Parfois	4 Rarement	5 Presque jamais
a) Bons états de service	60.0%	33.3%	6.7%	0.0%	0.0%
b) Long états de service	6.7	20.0	53.3	13.3	6.7
c) Incident isolé	40.0	46.6	6.7	6.7	0.0
d) Provocation	20.0	53.3	26.6	0.0	0.0
e) Faute commise sous l'impulsion du moment	26.6	40.0	20.0	13.3	0.0
f) Préméditation	86.6	6.7	0.0	6.7	0.0
g) Cooperation pendant l'enquête	13.3	13.3	60.0	6.7	6.7
h) Plaidoyer de culpabilité	0.0	40.0	20.0	13.3	26.6
i) Autres signes de remords	20.0	53.3	6.7	13.3	6.7
j) Répercussions financière de la peine	33.3	13.3	46.6	6.7	0.0
k) Stress mental ou émotionel	46.6	33.3	20.0	0.0	0.0
l) Alcoolisme ou toximanie	33.2	46.6	13.3	6.7	0.0
m) Gravité de la faute	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0
n) Pas le principal auteur de la faute	33.3	60.0	6.7	0.0	0.0
o) Probalité de récidive	66.6	13.3	13.3	6.7	0.0
p) Augmentation du nombre de faute de ce genre	20.0	33.3	26.6	13.3	6.7
q) Sanctions imposées à d'autres agents	53.3	20.0	20.0	6.7	0.0

Le tableau 2.1 présente l'opinion de 67 chefs de police et officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires de 15 corps policiers répartis dans 7 provinces.

4.4 Éventail des sanctions disciplinaires

L'éventail actuel des sanctions prévues dans des dispositions législatives présente plusieurs lacunes. Toutes les sanctions disciplinaires prévues par l'ancienne *Loi sur la GRC* et par diverses lois provinciales sur la police et leurs règlements[46] sont à caractère punitif; il n'existe aucune sanction corrective. Il fallait modifier cet état de choses, et l'adoption de la nouvelle *Loi sur la GRC* constituait un premier pas dans la bonne direction. Ainsi, les paragraphes 41(1) et 45.12(4) de cette loi prévoient les mesures disciplinaires correctives suivantes:

a) conseiller le contrevenant;

b) recommander de lui faire suivre une formation spéciale;

c) recommander de le faire bénéficier des conseils d'un spécialiste;

d) recommander sa mutation;

e) le soumettre à une stricte surveillance pendant son travail;

...

Cependant, même si ces sanctions correctives sont dorénavant disponibles, celles-ci ne semblent pas recourir aux mesures décrites dans les alinéas b) à e) très souvent. Aucune directive législative ne stipule qu'il faut donner la priorité à ces mesures correctives. Bien que, à l'heure actuelle, on conseille le contrevenant dans 50 à 70 pour cent des cas où des mesures disciplinaires simples sont imposées à la GRC, cette intervention est souvent faite pour la forme et ressemble à une réprimande, sauf qu'elle est verbale plutôt qu'écrite. Or, la mesure consistant à "conseiller le contrevenant" devrait être interprétée de façon beaucoup plus large.

Fait plus grave, les peines prévues par la nouvelle *Loi sur la GRC* semblent faire abstraction de l'importance du dédommagement et de la réparation. Les sanctions disciplinaires devraient prévoir la réparation des torts causés à la Gendarmerie, à ses membres ou à d'autres citoyens. Il peut s'agir d'excuses, de dédommagements ou de la prestation de services communautaires appropriés. Les sanctions

à caractère réparateur sont particulièrement importantes pour regagner la confiance du public quand l'inconduite de certains policiers a causé du tort à certains citoyens.

Une autre lacune générale de l'éventail actuel des sanctions disciplinaires prévues par les lois et les règlements sur la police tient à son caractère restreint et limité. En vertu du paragraphe 45.12(3) de la nouvelle *Loi sur la GRC*, la peine la plus sévère est le congédiement (ou l'ordre de démissionner). Viennent ensuite, par ordre de gravité, la rétrogradation (qui n'est pas possible dans le cas d'un agent ou d'un inspecteur) et la confiscation de la solde pour une période maximale de 10 jours de travail. Sur le plan de la sévérité, l'écart entre le congédiement (parfois appelé la "peine capitale" du droit du travail) et la confiscation de la solde pour 10 jours peut se comparer, en droit criminel, à l'écart entre la peine de mort et l'emprisonnement pour 10 jours. Autrement dit, la *Loi sur la GRC* ne prévoit pas de peine plus dure que la confiscation de la solde pour 10 jours mais moins dure que le congédiement pur et simple (ou l'ordre de démissionner). Cette lacune risque d'avoir la conséquence fâcheuse d'obliger les responsables des affaires disciplinaires à recourir à la sanction ultime du congédiement quand l'affaire est trop grave pour n'entraîner que la confiscation de la solde pour 10 jours ou à imposer la confiscation de la solde pour 10 jours plutôt que le congédiement, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une sanction beaucoup trop clémente.

Dans beaucoup d'autres milieux de travail, l'employé coupable d'un écart de conduite très grave peut être suspendu sans traitement pour des semaines, des mois, voire un an. Ce serait là, par exemple, un moyen terme raisonnable entre la confiscation de la solde pour 10 jours et le congédiement. Dans certains cas, l'agent suspendu pourrait aussi être tenu de suivre un programme de formation corrective ou des cours de recyclage, de consulter un psychothérapeute ou un autre spécialiste ou encore de s'adonner à une activité à caractère réparateur pendant sa suspension, avant de réintégrer son poste. Dans l'ensemble, les autres lois sur la police prévoient très peu de sanctions entre la confiscation de la solde (ou des congés) et le congédiement[47], bien que plusieurs prévoient la confiscation de la solde ou des congés pendant des périodes plus longues que la *Loi sur la GRC*[48].

Dans le cadre du sondage sur les sanctions disciplinaires dans la police, la question suivante a été posée:

> Trouvez-vous que l'éventail actuel des sanctions applicables est assez large? Si ce n'est pas le cas, quelles autres sanctions devraient exister, à votre avis?

Le tableau 3.1 résume les réponses données à cette question.

Tableau 3.1 - Éventail des sanctions possibles

		Assez large? Oui	Non
1.	Chef de services de police municipaux (ou officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires)	51	16
2.	Officiers et membres de la GRC chargés des affaires disciplinaires	18	9
3.	Représentants des associations de policiers	13	3
4.	Représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC	13	1
	NOMBRE TOTAL DE RÉPONSES	95	29

Il est évident que les officiers de police qui sont chargés d'appliquer les mesures disciplinaires, dans la pratique (catégories 1 et 2 du tableau ci-dessus), ressentent plus l'insuffisance du répertoire de sanctions actuel que les représentants des membres. En effet, 24 pour cent des responsables de la discipline dans des corps policiers municipaux (16 sur 67) et 33 pour cent de leurs homologues à la GRC (9 sur 27) estiment que l'éventail actuel des options est trop étroit.

Voici, énoncées brièvement, les autres options proposées par les chefs de police et les officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires:

- plus de latitude dans le choix des sanctions: par exemple, imposer des heures de service supplémentaires;
- présentation d'excuses aux victimes;

- confiscation de congés ou d'autres crédits;
- perte de congés accumulés;
- relèvement du montant maximal des amendes (plafond actuel: 200 $);
- suspension pour une période plus longue (maximum actuel: 5 jours);
- traitement obligatoire des problèmes de consommation de drogues et d'alcool;
- obligation de voir un thérapeute ou un conseiller;
- toute autre exigence pertinente, incluse dans la sentence;
- le renvoi conditionnel serait très utile dans le cas des agents qui ont besoin de counselling (voir l'obligation de suivre un traitement);
- il faudrait un genre de sentence: par exemple prévoir une période de probation ou le renvoi conditionnel, pour assurer un suivi;
- la réhabilitation doit toujours être envisagée et possible;
- l'option de surseoir à l'exécution de la peine pour au plus un an, afin d'assurer la bonne conduite (mesure qui servirait essentiellement pour régler des problèmes de comportement, notamment les problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie);
- ordonnance d'effectuer du travail communautaire, s'il y a lieu;
- exception faite du congédiement, la peine maximale est la suspension pour cinq jours; la période maximale de suspension devrait être portée à 30 jours.

Les recommandations suivantes ont été formulées par des agents et des membres de la GRC chargés de l'application de la discipline:

- suspension avec solde;
- suspension sans solde;
- suspension temporaire qui serait une mesure intermédiaire entre la confiscation de la solde et la rétrogradation ou le congédiement;
- options intermédiaires permettant une meilleure gradation entre les peines minimale et maximale;
- conseiller l'employé devrait faire partie de saines méthodes de gestion du personnel et n'avoir aucune connotation disciplinaire;
- la filière qu'il faut suivre pour faire imposer une mesure disciplinaire grave est trop lourde;
- l'éventail actuel est suffisant; c'est tout simplement que le processus est trop long, et les peines les plus radicales (notamment le congédiement) sont presque impossibles à appliquer;
- il devrait y avoir plus de mesures disciplinaires simples; par exemple, la suspension de la solde pour cinq jours ou moins, décrétée par l'officier compétent, contribuerait assurément beaucoup à réduire le nombre d'audiences officielles;
- l'éventail des options est assez large, mais les mesures ne sont pas bien appliquées; il devrait y avoir plus de mesures correctives autorisées par la *Loi* plutôt que l'avertissement automatique et la confiscation de la solde;
- les mesures disciplinaires simples ont un caractère trop officiel.

4.5 Uniformité des sanctions disciplinaires

En règle générale, l'imposition de sanctions disciplinaires est très centralisée dans les services de police. Normalement, seuls le chef de police ou quelques officiers supérieurs peuvent appliquer des sanctions disciplinaires. Le fait que, dans chaque service de police, la prise de décision soit entre les mains

de quelques personnes seulement réduit les risques de disparité injustifiée des sanctions imposées, du moins à l'échelle du service. À la GRC, les mesures disciplinaires simples sont étudiées et approuvées au niveau régional. Quant aux mesures disciplinaires graves, elles relèvent de la compétence de comités d'arbitrage qui se composent normalement d'un agent de la Direction des normes professionnelles (à Ottawa) ayant une formation en droit et de deux autres agents d'une division voisine. Il y a donc un risque évident de disparité entre les mesures disciplinaires simples imposées dans les différentes régions, puisque la prise de décision définitive se fait au niveau régional. Le même risque de disparité existe entre les différents tribunaux d'arbitrage, en ce qui concerne les mesures disciplinaires graves, bien qu'on se soit efforcé de régler le problème en veillant à ce que chaque tribunal soit doté d'un arbitre à plein temps relevant de l'administration centrale et à ce que les décisions arbitrales antérieures soient distribuées à toutes les divisions. Comme on le verra à la lecture de ce qui suit, le risque de disparité d'un service de police à l'autre est beaucoup plus grand.

Même si l'administration de la discipline est très centralisée à l'intérieur d'un corps policier, le risque de disparité s'accroît lorsque les dispositions législatives qui touchent la discipline: 1) n'énoncent pas les buts et objectifs des sanctions disciplinaires, 2) ne donnent pas de directives ni de points de repère sur les sanctions à appliquer pour différents genres d'incidents et 3) n'énumèrent pas les facteurs qui peuvent constituer des circonstances aggravantes ou atténuantes. Lors du sondage sur les sanctions disciplinaires dans la police, on a demandé à des chefs de police et à des officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires s'il y avait, à leur avis, une disparité injustifiée (c'est-à-dire si des fautes semblables commises dans des circonstances analogues étaient traitées de façon différente), d'une part, à l'intérieur de leur service et, d'autre part, entre leur service et d'autres corps policiers. Le tableau 3.2 résume l'opinion des responsables de l'application de la discipline à la GRC et dans des corps policiers municipaux et provinciaux.

Tableau 3.2 - Disparité injustifiée: responsables de l'application de la discipline policière
(Nombre total de répondants: 93)

		Dans votre corps policier	Entre votre corps policier et d'autres
1.	Beaucoup	3.5%	13%
2.	Un peu	45.0%	36%
3.	Presque pas	48.0%	16%
4.	Ne sais pas	3.5%	34%
	TOTAL	100%	100%

Même si peu de répondants estiment qu'il y a beaucoup de disparité à l'intérieur de leur service, il est intéressant de constater que 45 pour cent (42 répondants sur 93) pensent qu'il y en a un peu, alors que 48 pour cent sont d'avis qu'il n'y en a presque pas. Si on ne considère que les répondants de la GRC, 7,4 pour cent d'entre eux trouvent qu'il y a beaucoup de disparité injustifiée à l'intérieur de leur corps policier, alors que 48 pour cent estiment qu'il y en a un peu et 40 pour cent, qu'il n'y en a presque pas.

Quand il s'agit de l'ampleur de la disparité constatée entre différents corps policiers, les estimations sont beaucoup plus élevées: 13 pour cent des répondants jugent qu'il y a beaucoup de disparité, 36 pour cent qu'il y en a un peu, et à peine 16 pour cent estiment qu'il n'y en a presque pas. Quant aux autres répondants (34 pour cent), ils n'ont pas voulu se prononcer, n'ayant pas de renseignements sur lesquels fonder leur réponse.

Quand la même question a été posée aux représentants d'associations de policiers et aux représentants divisionnaires de la GRC, les estimations au sujet d'une éventuelle disparité ont été considérablement plus élevées, comme on pouvait s'y attendre. Le tableau 3.3 résume l'opinion combinée des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC et des représentants des associations de policiers municipaux et provinciaux.

Tableau 3.3 - Disparité injustifiée: responsables de l'application de la discipline policière

		Dans votre corps policier	Entre votre corps policier et d'autres
1.	Beaucoup	22.5%	26%
2.	Un peu	64.5%	58%
3.	Presque pas	6.5%	3%
4.	Ne sais pas	6.5%	13%
	TOTAL	100%	100%

Comme il ressort du tableau 3.3, près du quart des représentants de policiers (22,5 pour cent) estiment qu'il y a beaucoup de disparité sur le plan des sanctions à l'intérieur de leur corps policier, tandis que seulement 6,5 pour cent d'entre eux jugent qu'il n'y en a presque pas. Les estimations des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC sont légèrement plus élevées que celles des représentants d'associations de policiers municipaux.

L'un des facteurs à l'origine de cette disparité (aussi bien des sentences que des sanctions disciplinaires) est l'absence de directives. Une autre source de disparité tient à l'absence d'information sur les sanctions imposées par d'autres intervenants du système disciplinaire dans des affaires analogues. Naturellement, il ne suffit pas, pour éliminer toute disparité, de mieux renseigner les responsables de l'application de mesures disciplinaires sur ce que font leurs homologues. En droit pénal, dans le domaine de la détermination des peines, l'expérience nous montre que certains juges plutôt individualistes peuvent faire abstraction de ces renseignements, et le font parfois. Cependant, même si cette information ne garantit pas l'uniformité, elle représente néanmoins un premier pas important et nécessaire pour réduire la disparité.

Les opinions résumées ci-dessus, et notamment les réponses des chefs de police et des autres intervenants qui se sont dits incapables de se prononcer, faute de renseignements, sur une éventuelle disparité entre leur service de police et d'autres, font ressortir la nécessité de compiler les décisions relatives aux sanctions disciplinaires imposées partout au Canada et de diffuser ce recueil aux responsables de l'application de la discipline dans tous les corps policiers du pays. Les rapports de la Commission de police de l'Ontario sont un modèle dont on pourrait s'inspirer pour concevoir un tel recueil qui est indispensable,

à l'échelle nationale, pour favoriser plus d'uniformité dans les sanctions décrétées par les autorités policières. Ces renseignements pourraient aussi être compilés et diffusés au moyen d'une base de données nationales comme celle du CIPC. L'Association canadienne des chefs de police pourrait peut-être se charger d'amorcer cette initiative, en faisant appel à l'aide financière et au concours des différentes commissions de police provinciales.

Dans le cadre du sondage sur les sanctions disciplinaires dans la police, les personnes interrogées ont aussi répondu à la question suivante:

> Avez-vous accès à des renseignements sur les sanctions imposées par le passé, de manière à pouvoir savoir si la sanction que vous entendez imposer est conforme aux pénalités déjà imposées dans des cas semblables?
>
> Oui ___ Non ___

Le tableau 3.4 résume les réponses à cette question.

Tableau 3.4 - Accès aux décisions antérieures
(Nombre total de répondants: 123)

		Oui	Non
1.	Chef de services de police municipaux (ou officiers supérieurs chargés des affaires disciplinaires)	69%	31%
2.	Officiers et membres de la GRC responsables de l'application de la discipline	85%	15%*
3.	Représentants d'associations de policiers	53%	47%
4.	Représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC	40%	60%

(* Les membres et officiers de la GRC qui ont répondu "Non" (15 pour cent) travaillent dans les régions; il ne s'agissait pas des membres de la Direction des normes professionnelles, à Ottawa, qui ont tous accès au texte intégral des décisions arbitrales de la GRC.)

Il est étonnant que 31 pour cent des responsables de l'application de la discipline dans des corps policiers municipaux ou provinciaux estiment ne pas avoir accès ou suffisamment accès aux décisions

antérieures sur les sanctions imposées pour pouvoir assurer l'uniformité des sanctions. Fait moins surprenant, 47 pour cent des représentants divisionnaires de la GRC et 60 pour cent des représentants des associations de policiers municipaux trouvent qu'ils n'ont pas assez accès à ces décisions. Ces données viennent confirmer encore davantage la nécessité d'un recueil national de décisions sur les sanctions imposées à des policiers.

4.6 Dispositions diverses

Il existe d'autres différences entre les dispositions législatives qui régissent l'administration de la discipline dans les différents corps policiers du pays. Ces différences déterminent si et quand des sanctions disciplinaires sont imposées. Il s'agit notamment de la norme de preuve, des délais de prescription et des règles relatives à la double incrimination, à la *res judicata* et à la question de préclusion.

a) Norme de preuve

La norme de preuve varie d'une loi sur la police à l'autre. En vertu de l'ancienne *Loi sur la GRC*, les preuves devaient être établies hors de tout doute raisonnable (ce qui était normal, vu la nature pénale de certaines sanctions disciplinaires), alors que dans la nouvelle *Loi sur la GRC* (par. 45.12(1)), on a adopté la norme de preuve du droit civil, soit la "prépondérance des probabilités". D'après le *BC Regulation* (art. 23), le *Saskatchewan Regulation* (art. 1.15) et la *Loi du Manitoba* (par. 27(2)), des sanctions disciplinaires ne peuvent être imposées que si l'inconduite de l'agent est prouvée hors de tout doute raisonnable, alors que l'article 61 de la *Loi sur les services policiers de l'Ontario* fixe une troisième norme: l'inconduite doit être prouvée "sur la foi de preuves claires et convaincantes". Cette norme de preuve est plus stricte que la prépondérance des probabilités, mais moins que l'établissement de la preuve hors de tout doute raisonnable.

b) Délais de prescription

En vertu de l'article 34 du *B.C. Regulation*, aucune procédure disciplinaire ne peut être entamée plus de 6 mois après l'incident allégué ou plus de 3 mois après la découverte de l'incident allégué, la dernière

de ces deux dates étant retenue. Le paragraphe 43(8) de la nouvelle *Loi sur la GRC* stipule qu'aucune audience disciplinaire ne peut être convoquée plus d'une année après que la contravention alléguée et l'identité du membre impliqué aient été portées à la connaissance de l'officier compétent. Même ce délai d'un an est parfois trop court, quand la Commission des plaintes du public contre la GRC décide de convoquer une audience[49].

c) Double incrimination

Dans l'arrêt *Wigglesworth*, la Cour suprême du Canada a statué qu'une personne peut être passible à la fois d'une peine criminelle et de sanctions disciplinaires. Le juge Wilson a cité les observations du juge Cameron de la Cour d'appel de la Saskatchewan, auxquelles il souscrivait:

> Il est possible qu'un acte unique comporte plus d'un aspect et entraîne plus d'une conséquence juridique. S'il constitue un manquement à une obligation envers la société, il peut équivaloir à un crime dont l'auteur est responsable envers le public[...] Le même acte peut comporter un autre aspect, c'est-à-dire le manquement aux obligations découlant de l'exercice d'une fonction ou d'une profession, auquel cas l'auteur doit s'expliquer devant ses pairs. Ainsi, un médecin qui commet une agression sexuelle contre un patient sera passible à la fois d'une condamnation au criminel à l'instigation de l'État, d'une poursuite en dommages-intérêts sur les instances du patient, et d'une sanction disciplinaire à la demande du conseil d'administration de sa profession. De même, un agent de police qui agresse un prisonnier est comptable envers l'État pour le crime qu'il a commis, envers la victime pour le préjudice qu'il a causé et envers le corps policier dont il est membre pour son manquement à la discipline[50].

Il est clair que l'article 39 de la nouvelle *Loi sur la GRC* autorise l'institution de procédures disciplinaires à l'endroit d'un membre, que celui-ci ait été condamné ou acquitté par les tribunaux pour le même acte:

> 39.(1) Tout membre à qui l'on impute une contravention au code de déontologie peut être jugé selon la présente loi[...]
>
> b) que le membre ait été ou non accusé d'une infraction constituée par la contravention alléguée, en faisant partie ou s'y rattachant, ou qu'il ait ou non été jugé, acquitté, libéré, reconnu coupable ou condamné par un tribunal relativement à une telle infraction[51].

Bien que l'imposition de sanctions pénales et disciplinaires pour la même conduite ne contrevienne pas au principe interdisant la double incrimination, certaines lois sur la police, pour des motifs de politique,

semblent la prohiber. À titre d'exemple, le paragraphe 58(3) des *Municipal Police Disciplinary Regulations* de l'Alberta prévoit ce qui suit:

> [TRADUCTION]
>
> (3)a) Si les preuves produites au cours d'une audience disciplinaire révèlent que l'incident à l'étude est peut-être un acte criminel, l'audience sera suspendue tant qu'on n'aura pas décidé si l'accusé fera l'objet de poursuites criminelles.
>
> b) L'audience disciplinaire ne sera pas reprise à nouveau si le membre fait l'objet de poursuites criminelles, peu importe le jugement rendu à son endroit.
>
> c) L'audience disciplinaire reprendra et se poursuivra normalement si aucune poursuite criminelle n'est entamée[52].

Ces dispositions doivent désormais être interprétées à la lumière des paragraphes 17(3) et 47(2) de la *Police Act* de l'Alberta[53].

d) Res judicata et la question de préclusion

On constate aussi un certain flottement entre les différentes régions du pays quant à la question de savoir si les responsables de l'application de mesures disciplinaires dans la police sont liés par les conclusions de fait auxquelles sont parvenues les autorités judiciaires, lors de poursuites criminelles découlant des mêmes actes. Cela semble justifié quand la norme de preuve est la même, dans le cadre des poursuites criminelles et de la procédure disciplinaire. Quand la question a été soulevée dans l'affaire *Fedoriuk*[54], sous l'ancienne *Loi sur la GRC*, un des juges a statué que le tribunal disciplinaire était lié par la conclusion de fait à laquelle la cour criminelle, était parvenue (relativement à l'intention de voler); le deuxième juge a conclu qu'il ne l'était pas, tandis que le troisième a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de trancher la question en l'espèce. Quoi qu'il en soit, la situation a changé depuis l'adoption de la nouvelle *Loi sur la GRC*, puisque la nouvelle norme de preuve (prépondérance des probabilités) diffère désormais de la norme qui s'applique en droit criminel, où les allégations doivent être prouvées hors de tout doute raisonnable.

En Colombie-Britannique, où la norme de preuve est la même pour les affaires criminelles et disciplinaires, les paragraphes 10(3) et (4) du *BC Regulation* prévoient ce qui suit:

> [TRADUCTION]
>
> (3) Quand un membre a été poursuivi pour un acte criminel ou une infraction sommaire et qu'il a été acquitté, aucune procédure disciplinaire portant sur les mêmes faits et circonstances ne doit être amorcée en vertu du présent règlement.
>
> (4) Le paragraphe (3) ne s'applique pas lorsque la poursuite disciplinaire a trait à des actes distincts de ceux qui ont fait l'objet de poursuites criminelles.

En revanche, l'alinéa 39(1)b) de la nouvelle *Loi sur la GRC* permet d'entamer des procédures disciplinaires, même si le membre visé a été acquitté, au criminel, d'une accusation portant sur les mêmes actes.

e) Suspension pendant l'audience disciplinaire

Selon le corps policier dont l'agent fait partie, une sanction disciplinaire peut comporter des pertes financières plus ou moins importantes, en raison des politiques différentes qui ont cours relativement à la suspension avec ou sans solde du policier avant son audience disciplinaire. Cette question a été étudiée à fond dans le document de recherche 1 publié par le Comité externe d'examen de la GRC[55].

Chapitre V

ANALYSE DES PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT L'IMPOSITION DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES

5.1 Introduction

Au chapitre 4, on a examiné les buts et les objectifs des sanctions disciplinaires sous l'angle du cadre législatif qui les entoure. Dans le présent chapitre, on verra comment ces principes généraux s'appliquent ou devraient s'appliquer dans des affaires précises. En général, les responsables des affaires disciplinaires dans la police s'inspirent des décisions arbitrales passées dans le domaine des relations du travail en y apportant les modifications nécessaires, compte tenu des aspects particuliers de la discipline dans la police. Cette jurisprudence arbitrale est trop vaste pour qu'on l'étudie en profondeur dans le présent chapitre. Qu'il suffise de mentionner que Brown et Beatty consacrent plus de 200 pages à la discipline, dans leur ouvrage *Canadian Labour Arbitration*. Nous nous bornerons donc, dans ce chapitre, à exposer les grands principes de l'imposition de sanctions disciplinaires, de même que les facteurs aggravants et atténuants à considérer.

5.2 Nature des procédures disciplinaires

Dans le jugement *Wigglesworth c. La Reine*, le policier qui interjetait appel a soutenu que les droits énoncés à l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[56] s'appliquaient aux personnes accusées d'avoir commis une infraction à la discipline. L'article 11 de la *Charte* garantit certains droits aux inculpés. La Cour suprême du Canada a jugé que le terme "infraction" inscrit à l'article 11 désignait des infractions criminelles ou pénales et non des infractions disciplinaires, à l'exception de celles qui, par leur nature même, sont criminelles ou pénales ou entraînent des conséquences pénales[57]. La Cour suprême du Canada a déclaré que les droits énoncés à l'article 11 de la *Charte* s'appliquaient effectivement aux personnes accusées de manquements graves au devoir, aux termes de l'ancienne *Loi sur la GRC*, puisque cette *Loi* avait de véritables conséquences pénales (c'est-à-dire un emprisonnement maximal d'un an à tout

membre reconnu coupable d'un manquement grave au devoir). On peut cependant affirmer sans risque de se tromper que les droits énoncés à l'article 11 de la *Charte* ne s'appliquent pas à la nouvelle *Loi sur la GRC*, puisque les sanctions prévues aux termes de cette *Loi* n'ont pas de conséquences pénales.

Lorsqu'il en est arrivé à la conclusion que les droits énoncés à l'article 11 de la *Charte* ne s'appliquaient pas en général aux procédures disciplinaires, le juge Wilson, qui parlait, sur ce point, au nom de la cour tout entière, a dit que les infractions criminelles ou pénales étaient d'ordre public et qu'il fallait les distinguer "d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée ou limitée"[58].

Dans les arrêts *Trimm c. Police régionale de Durham*[59], *Burnham c. Ackroyd*[60] et *Trumbley et Pugh c. Police de la Communauté urbaine de Toronto*[61], la Cour suprême du Canada a jugé que les procédures disciplinaires entreprises en vertu de l'ancienne *Loi sur la police*[62] de l'Ontario n'étaient pas de nature criminelle et ne comportaient pas de conséquences pénales[63]. La Cour suprême a jugé que ces questions "sont essentiellement de nature privée entre l'agent et ses supérieurs"[64]. Dans ces arrêts, la Cour suprême a également cité les observations suivantes que le juge Morden a faites lorsqu'il a rendu la décision de la Cour d'appel de l'Ontario:

> [TRADUCTION]
>
> À mon avis, une procédure disciplinaire aux termes de la *Police Act* ne constitue pas une affaire criminelle ou pénale au sens de l'art. 11. Dans de telles instances, la conséquence la plus grave qui peut en découler pour un agent de police est son licenciement et bien que je ne veuille pas en réduire la gravité, il s'agit d'une conséquence civile et non d'une peine de nature criminelle. Une instance disciplinaire de la police constitue un processus interne purement administratif. Sa conséquence possible la plus grave la rend semblable à une instance disciplinaire dans le contexte des rapports ordinaires employeur-employé, même si la procédure qui la régit est nettement plus formelle. L'objet fondamental du congédiement d'un employé n'est pas de le punir au sens habituel de ce terme (pour le dissuader ou le corriger ou peut-être, pour appliquer une certaine forme moderne de châtiment), mais plutôt de soulager l'employeur du fardeau que représente l'employé qui a démontré qu'il n'est pas à la hauteur de sa tâche[65].

Même si la Cour suprême du Canada a déclaré que les mesures disciplinaires imposées dans la police ne sont ni criminelles ni pénales, les procédures disciplinaires officielles qui s'apparentent beaucoup aux procédures criminelles peuvent donner l'impression qu'elles sont toujours quasi criminelles. De même, les amendes et autres peines pécuniaires donnent l'impression que les mesures disciplinaires imposées dans la police sont des interventions à caractère essentiellement punitif plutôt que correctif. Par le passé, ces mesures disciplinaires ont toujours été punitives. Certains indices montrent cependant que les responsables des affaires disciplinaires dans la police et dans le monde du travail en général penchent de plus en plus vers une discipline positive ou corrective. Le changement est plus lent dans la police que dans certains autres secteurs d'emploi. D'après les données du tableau 1.1 (p. 18), environ 50 pour cent des responsables de l'application de la discipline dans des corps de police municipaux estiment que le châtiment ("punir") est toujours ou généralement un objectif disciplinaire important. La nouvelle *Loi sur la GRC*, qui aborde la discipline sous un angle neuf, a peut-être eu un effet bénéfique sur les responsables de la discipline à la GRC, puisqu'ils ne sont plus
que 30 pour cent à considérer le châtiment comme toujours ou généralement important (tableau 1.2, p. 19) Cela dit, ce pourcentage est tout de même élevé; il faut inciter les responsables de la discipline au sein de la police à se rallier davantage à la tendance observée en gestion des ressources humaines vers un système disciplinaire positif et correctif et non punitif.

5.3 Justice et équité dans les sanctions disciplinaires

Selon un principe général du droit administratif, les tribunaux disciplinaires de la police ont l'"obligation d'agir équitablement", tant pour le fond que pour la forme[66]. Ainsi, l'Alberta, dans *Re Bachinsky and Sawyer*[67], la Colombie-Britannique dans *Joplin v. Chief Constable of the City of Vancouver*[68] et la Cour d'appel fédérale dans *Re Husted and Ridley and The Queen*[69] relatif à la GRC se sont fondées sur cette obligation pour déclarer *ultra vires* des règlements qui privaient des policiers du droit aux services d'un avocat lors d'audiences disciplinaires. Le juge en chef McEachern a déclaré ce qui suit dans le jugement *Joplin*:

[TRADUCTION]

> Je ne crois pas que l'on puisse considérer comme sans gravité une procédure intentée aux termes de ce code disciplinaire (sauf celles qui se déroulent "d'homme à homme" et qui ne sont pas consignées dans le dossier de l'officier). Dans la société d'aujourd'hui, où le choix d'une profession se fait tôt et où, pour bon nombre d'entre nous, il n'y a pas de deuxième chance, où tous les policiers sont censés être des officiers de carrière, où la bonne conduite joue, de toute évidence, un rôle important dans l'avancement et, par conséquent, dans la détermination du salaire, où la pension de retraite et d'autres avantages reposent en partie sur le salaire des dernières années de travail, il est clairement impossible de soutenir qu'une condamnation pour faute disciplinaire consignée au dossier soit sans gravité, même si la faute en question est des plus bénignes. Si un officier supérieur de ce service de police considère la plainte comme suffisamment grave pour engager la procédure d'audience officielle avec toutes les obligations légales que cela suppose, cette plainte est grave en soi, peu importe la nature de l'infraction alléguée ou la sanction maximale recommandée. Je crois que tout citoyen raisonnable serait d'accord avec moi[70].

En rejetant un appel interjeté contre ce jugement, la Cour d'appel a expressément fait siennes les observations précitées du juge McEachern.

Il ajoute également:

[TRADUCTION]

> Lorsque la société emploie des jeunes hommes et des jeunes femmes pour faire respecter la loi et l'ordre dans une société parfois déraisonnable et irrévérencieuse, elle leur promet tacitement la justice et elle la leur doit[71].

Même si ces propos du juge McEachern s'inscrivent dans le contexte bien particulier du droit aux services d'un avocat lors d'audiences disciplinaires, ils soulignent à juste titre l'importance de la justice et de l'équité dans tous les aspects des sanctions disciplinaires. La Cour divisionnaire de l'Ontario a fait valoir un autre principe d'équité dans les sanctions disciplinaires, dans *College of Physicians and Surgeons of Ontario c. Petri*[72]; elle a jugé qu'un tribunal disciplinaire ne devait pas substituer sa propre sanction à celle qui était proposée conjointement par les parties sans d'abord leur donner la possibilité de présenter une plaidoirie relativement à la sanction plus sévère envisagée. De même, si un tribunal disciplinaire de la police imposait à un agent une sanction plus sévère que celle qui était réclamée par l'agent introduisant l'instance, l'agent visé par la mesure disciplinaire ne serait pas traité équitablement s'il n'était pas averti de cette éventualité et se voyait refuser la possibilité d'y répondre[73].

5.4 Approche adoptée dans l'imposition de sanctions dans la police

Même si l'affaire *Wigglesworth* a été jugée en vertu de l'ancienne *Loi sur la GRC*, elle met en évidence certaines lacunes de l'approche trop souvent adoptée par les autorités policières dans les affaires disciplinaires officielles. Le juge Wilson décrit ainsi les faits en cause:

> [TRADUCTION]
>
> Pendant la période visée, l'appelant était un agent de la Gendarmerie royale du Canada. Le 21 août 1981, un nommé Donald Kerr a été amené au poste de la G.R.C. à Yorkton (Saskatchewan), pour y subir un alcootest. Kerr a été conduit dans une pièce où il a rencontré l'appelant.
>
> L'appelant a commencé à interroger Kerr au sujet de l'incident à l'origine de son arrestation. Il a demandé à Kerr de lui dire qui conduisait la voiture à ce moment-là. Kerr a indiqué que c'était sa soeur qui conduisait. L'appelant le soupçonnait de mentir. Il a répété la question à deux reprises, en recevant chaque fois la même réponse. Alors l'appelant a saisi à la gorge Kerr qui était alors assis, et l'a poussé contre un mur. La prise à la gorge était suffisante pour que Kerr se sente suffoquer.
>
> Après quelques secondes, l'appelant a de nouveau demandé à Kerr qui conduisait la voiture. Kerr a continué à maintenir que c'était sa soeur qui conduisait. L'appelant a frappé Kerr à la figure avec le plat de sa main et a répété la question. Kerr a donné la même réponse. Toutefois, après avoir reçu trois ou quatre gifles, Kerr a admis qu'il conduisait la voiture. Kerr n'a jamais répliqué physiquement aux coups de l'appelant. La défense a reconnu, compte tenu de ces faits, que l'appelant avait commis des voies de fait simples au sens du *Code criminel*. Par suite des voies de fait, Kerr a eu mal à la gorge, a éprouvé des bourdonnements d'oreilles et a subi plusieurs contusions mineures au visage[74].

Wigglesworth a été reconnu coupable d'un manquement grave au devoir et s'est vu imposer une amende de 300 $. Par la suite, il a été accusé et reconnu coupable de délit criminel de voies de fait et a écopé d'une autre amende de 250 $. Le tribunal de service de la GRC a jugé que Wigglesworth ne méritait pas la peine la plus sévère parce qu'il avait d'excellents états de service et que sa conduite lors de l'incident en question n'était pas révélatrice de son rendement habituel[75].

En gardant à l'esprit les facteurs atténuants mentionnés, on pourrait comparer la peine imposée dans cette affaire aux sanctions imposées pour d'autres formes d'inconduite policière présentant des circonstances atténuantes semblables, afin de déterminer ce que pensent les responsables de la discipline

dans la police de la gravité relative de l'utilisation de la force par rapport à d'autres formes d'inconduite policière. Nous reviendrons plus loin à cette notion de gravité relative des infractions. La peine imposée dans cette affaire, tout comme dans la plupart des affaires d'ailleurs, montre que l'on n'accorde pas suffisamment d'importance aux principes de la discipline positive, corrective et réparatrice.

Nous avons décrit les principes de la discipline positive dans le chapitre 2. L'amende est essentiellement une sanction punitive et non une sanction positive qui obligerait le policier à réaffirmer personnellement, de vive voix et par écrit, qu'il comprend l'importance de s'acquitter de ses fonctions policières sans recourir inutilement à la force ou à la violence, et à renouveler son serment et son engagement à se conformer à cette règle.

Deuxièmement, l'amende imposée dans cette affaire n'est pas corrective, que ce soit du point de vue du policier lui-même ou du point de vue des pratiques organisationnelles ou administratives. Ainsi, une peine corrective exigerait que l'on examine de plus près les facteurs qui ont amené le gendarme Wigglesworth à perdre son sang-froid en l'espèce. Si ces facteurs étaient liés à un aspect de sa personnalité, il faudrait, dans une optique corrective, veiller à ce qu'il reçoive l'aide, l'encadrement et la supervision nécessaires pour régler le problème. Par contre, si l'inconduite découlait en partie de certaines pratiques organisationnelles ou administratives (par exemple, le double quart de travail ou l'insuffisance de la formation, etc.), il faudrait le reconnaître et faire des recommandations pour corriger la situation.

Enfin, l'imposition d'une amende en l'espèce témoigne que l'on met totalement de côté l'aspect réparateur important que devrait comporter toute sanction dans ce genre d'affaires. Il est primordial d'obliger le policier à présenter ses excuses au citoyen et, s'il y a lieu, à lui assurer un dédommagement ou une réparation symbolique pour le tort subi. Le citoyen devrait également être informé de l'ensemble des circonstances qui ont amené le policier à faire des gestes non conformes à son comportement habituel dans ce cas particulier. Enfin, il faudrait informer le citoyen de la mesure disciplinaire prise par le corps policier. Ce dernier point va évidemment à l'encontre de la pratique établie depuis longtemps à la GRC, de ne pas révéler la nature des mesures disciplinaires aux citoyens lésés.

Le secret dont on entoure les sanctions policières imposées est de nature à miner plutôt qu'à raviver la confiance du public, que la GRC et d'autres corps policiers cherchent à conserver. Selon certaines études, la population se montre beaucoup moins sévère quant à la peine à imposer, en droit criminel, lorsqu'elle est au courant de tous les faits d'une affaire. On observerait sûrement le même phénomène dans les affaires disciplinaires touchant la police. L'auteur de la plainte et la population en général seraient beaucoup plus convaincus du bien-fondé des sanctions appliquées s'ils étaient pleinement informés de ces sanctions et de tous les facteurs pertinents pris en considération par les autorités policières. La police a intérêt à aborder les sanctions internes dans une optique à la fois ouverte et réparatrice, surtout lorsque l'inconduite policière fait l'objet d'une plainte de la part d'un citoyen.

La discipline positive, corrective et progressive - que l'on observe de plus en plus dans la jurisprudence arbitrale touchant les relations employeur-employés transparaît aussi, mais beaucoup trop rarement, dans certaines affaires disciplinaires de la police[76]. Il est temps que les autorités policières responsables de la discipline délaissent les mesures disciplinaires punitives au profit de mesures positives et correctives.

5.5 Principes clés: Interventions disciplinaires positives et progressives, réhabilitation du policier et capacité de remplir ses fonctions

Comme on l'a souligné au chapitre 4, le système de discipline de la police vise essentiellement à aider un service de police à réaliser son mandat, qui est de donner des services efficaces et efficients à la collectivité, en veillant à ce que toute sanction disciplinaire soit juste et équitable dans les circonstances. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est de recourir à un système de discipline positive et progressive, visant à corriger le comportement déviant ainsi que les pratiques organisationnelles ou administratives qui peuvent contribuer à une inconduite. Reconnaître que la réhabilitation et le redressement sont les objectifs primordiaux des mesures disciplinaires, c'est aussi se rallier à la théorie actuelle de gestion selon laquelle les employés sont l'atout le plus précieux de toute organisation. Les sanctions punitives ne sont dans

l'intérêt ni de l'employeur, ni de l'employé. Congédier un employé signifie généralement perdre un collaborateur précieux et expérimenté et assumer des frais pour recruter et former son remplaçant. Il faut donc privilégier l'optique corrective. Même si la dissuasion est un objectif important, il ne faut pas lui donner préséance sur d'autres facteurs tels la réhabilitation et la rééducation du policier fautif[77].

La question qui se pose lorsqu'on envisage un congédiement disciplinaire est essentiellement la suivante: l'employé ou le policier a-t-il montré, par sa conduite, qu'il n'est plus réhabilitable et qu'il n'est plus en mesure de s'acquitter de ses fonctions? Le juge d'appel Morden a dit ce qui suit dans l'arrêt *Re Trumbley and Fleming*:

> [TRADUCTION]
>
> L'objet fondamental du congédiement d'un employé n'est pas de le punir au sens habituel de ce terme (pour le dissuader ou le corriger ou peut-être, pour appliquer une certaine forme moderne de châtiment), mais plutôt de soulager l'employeur du fardeau que représente l'employé qui a démontré qu'il n'est pas à la hauteur de sa tâche[78].

Brown and Beatty ont décrit ces principes disciplinaires clés dans les termes suivants:

> [TRADUCTION]
>
> Capacité de réhabilitation. La théorie de la discipline progressive, qui découle du devoir d'avertir l'employé de la gravité que l'employeur attache à ses agissements au travail, n'est qu'une manifestation du fait que les arbitres ont reconnu récemment que la réhabilitation de l'employé devait sous-tendre les mesures disciplinaires en milieu de travail. Disons, pour exprimer les choses très simplement, qu'en imposant des mesures disciplinaires de plus en plus sévères pour une inconduite persistente, on veut inciter l'employé à s'amender. Un arbitre a dit à ce sujet:
>
> > L'un des avantages d'une approche disciplinaire corrective est de permettre aux parties de connaître leurs positions respectives. L'employé visé sait qu'après avoir reçu un avertissement, il peut être suspendu puis congédié en cas de récidive.
>
> [...]
>
> De plus en plus et dans des contextes différents, les arbitres ont cherché à savoir si le plaignant pouvait avoir le comportement que l'on attendait de lui et ont tenu compte de cette capacité pour adoucir la sanction disciplinaire. Ces arbitres estiment que les facteurs atténuants couramment invoqués ne sont que des exemples particuliers de considérations générales influant sur la capacité de l'employé d'avoir un comportement acceptable, ce qui est l'essence même de l'approche corrective. Selon cette approche, il faut en tout premier

> lieu déterminer si le plaignant est apte et disposé à s'amender, afin de pouvoir rétablir une relation d'emploi satisfaisante, et s'il est "récupérable"[...] Par conséquent, de nombreux arbitres ont étudié explicitement la capacité de réhabilitation de personnes qui avaient, par exemple, proféré des menaces graves à l'endroit de leurs supérieurs, agressé des membres de la direction ou volé et se sont fondés sur cette capacité pour substituer une suspension au congédiement prévu à l'origine[...] Les arbitres trouvent particulièrement important de mettre l'accent sur la capacité de réhabilitation du plaignant lorsqu'ils sont convaincus que le congédiement n'est pas la seule sanction susceptible de permettre à l'employeur de protéger l'intégrité de son service.
>
> [...]
>
> Même si bon nombre d'arbitres admettent désormais que, selon la théorie de la réhabilitation de l'employé, le congédiement pour un motif valable exige que l'on prouve que la relation d'emploi s'est détériorée au point de n'avoir plus aucun avenir, ils ne sont pas unanimes à dire que cette théorie peut, dans des circonstances pertinentes, exiger un programme correctif visant à amener l'employé à donner de nouveau son plein rendement au travail[79].

Devant toute situation d'inconduite, qu'elle soit survenue pendant ou après les heures de travail, il faut avant tout se demander si le policier a montré, par sa conduite, qu'il n'était plus apte à remplir ses fonctions. On se penchera plus loin sur la conduite en dehors des heures de travail, mais il importe de noter, pour l'instant, que l'un des cinq critères énoncés dans l'arrêt *Millhaven*[80] pour déterminer si une conduite survenue en dehors des heures de travail mérite une sanction disciplinaire est celui de savoir si cette conduite "rend [l'employé] inapte à remplir ses fonctions".

5.6 Situation particulière des policiers et capacité de remplir leurs fonctions

Il est clair que les responsables de l'application de la discipline dans la police tiennent compte, avec raison, du fait que les policiers sont, en tant que titulaires d'une charge publique, dans une situation particulière qui les oblige à gagner et à conserver la confiance du public pour bien s'acquitter de leurs fonctions. Les policiers sont donc tenus de respecter des règles de conduite très strictes tant dans leurs activités professionnelles que dans leur vie privée. Dans *Re Trumbley and Fleming*, le juge Morden de la Cour d'appel de l'Ontario a fait observer que [TRADUCTION] "Le policier s'est engagé de son plein gré dans une profession qui comporte des devoirs particuliers essentiels à son bon exercice, des devoirs dont les citoyens ordinaires sont dispensés"[81].

Dans l'affaire *Fedoriuk*, le commissaire de la GRC a exprimé la même opinion en ces termes:

[TRADUCTION]

> Tous admettront que la société impose une norme de conduite plus élevée aux titulaires d'une charge publique, en particulier les responsables de l'exécution des lois de l'État, qu'au public en général. Une honnêteté, une fiabilité et une intégrité absolues sont de la plus haute importance, et un manquement évident comme celui-ci mine clairement la confiance qu'une personne exerçant de telles fonctions peut attendre aussi bien du public qu'elle doit servir que de son service ou de ses collègues. Malheureusement, la confiance du public dans la Gendarmerie dans son ensemble est également affectée par la preuve du manque d'intégrité d'un de ses membres.
>
> Pour la Gendarmerie, la confiance est une nécessité absolue... Une perte de crédibilité d'un membre de la Gendarmerie auprès du public et des tribunaux aura pour effet de diminuer son efficacité de façon importante et de le rendre inapte à servir au sein de la Gendarmerie[82].

Dans l'arrêt *Re Ville de Granby et Fraternité des policiers de Granby Inc.*, l'arbitre a dit ce qui suit:

[TRADUCTION]

> La conduite de cette personne, que ce soit pendant les heures de travail ou en dehors de celles-ci, est susceptible d'être scrutée. Si cette conduite met en doute l'intégrité, l'honnêteté ou la moralité du policier, elle peut le rendre moins efficace, plonger le service de police auquel il appartient dans l'ambiance et s'avérer, de ce fait, tout à fait incompatible avec son poste[83].

La question de savoir si la conduite du policier a porté atteinte à la réputation du service de police constitue également l'un des cinq critères de l'arrêt *Millhaven*, qui servent à déterminer s'il y a lieu de sanctionner une inconduite survenue en dehors des heures de travail. Cependant, comme on l'a vu plus tôt, dans *Re Communauté urbaine de Montréal et Fraterniné des policiers de Montréal*[84], on ne présume pas d'office qu'une condamnation au criminel pour une conduite survenue en dehors des heures de travail (comme la conduite avec facultés affaiblies, en l'espèce) compromet le prestige et l'efficacité du service de police et mine la confiance et l'estime du public à son endroit. Dans le même ordre d'idées, la Cour d'appel fédérale a soutenu, dans l'arrêt *Fedoriuk*[85], qu'il est erroné en droit de prétendre qu'une condamnation pour une infraction (comme le vol à l'étalage) commise en dehors des heures de travail justifie automatiquement un congédiement. La Cour a affirmé que le commissaire devait examiner, dans chaque cas, les

circonstances propres à l'infraction afin de déterminer si ladite infraction compromettait gravement l'aptitude de l'agent à s'acquitter de ses fonctions. Dans l'affaire *Wm. Scott and Co. Ltd. et Can. Food and Allied Workers*[86], l'arbitre Weiler a fait remarquer que les arbitres ne présupposent plus que certaines conduites examinées en termes abstraits -- même des infractions très graves commises par des employés -- constituent automatiquement un motif légal de congédiement.

Pour déterminer si une inconduite est susceptible de ternir la réputation du service de police, il faut se demander si une personne raisonnable, dûment informée de tous les faits pertinents, estimerait que la conduite en question jette le discrédit sur le service de police. La décision arbitrale rendue dans l'affaire *Re Emergency Health Services Commission et CUPE, Local 873*[87] vient soutenir ce critère. Le grief avait été interjeté, en l'espèce, par un ambulancier congédié pour avoir agressé sexuellement (contact sexuel inapproprié) une gardienne d'enfants âgée de 13 ans. Parmi les circonstances atténuantes invoquées figurait le fait que le plaignant était extrêmement ivre au moment de l'agression, qu'il éprouvait de graves difficultés financières et conjugales, qu'il acceptait la responsabilité de son geste, qu'il ressentait une détresse et un remords profonds, qu'il n'avait pas de casier judiciaire, qu'il avait de bons antécédents de travail et que, selon des rapports psychiatriques et psychologiques, il ne risquait pas de récidiver. La Commission des services de santé a soutenu que, à titre d'organisme responsable des services ambulanciers, elle devait conserver, tant par elle-même que par l'entremise de son personnel, la confiance totale des citoyens de la province[88]. La Commission a mentionné en outre qu'elle ne pouvait pas se permettre de garder à son service une personne considérée comme capable d'agresser sexuellement un patient des services ambulanciers. Elle a ajouté que, si elle le faisait, elle compromettrait la confiance, la crédibilité et la responsabilité qui lui étaient nécessaires pour s'acquitter des fonctions et devoirs que lui confère la loi. La Commission déclarait, par conséquent, que le congédiement du plaignant était justifié parce que le retour au travail de ce dernier ne manquerait pas de nuire à la réputation de son employeur, même s'il n'y avait pas lieu de craindre de récidive[89].

Tout en affirmant comprendre que la Commission se préoccupe de sa réputation, l'arbitre Black a fait remarquer que les arbitres devaient vérifier avec grand soin si un employeur ne se montrait pas soucieux

à l'excès de sa réputation auprès du public[90]. Il a expliqué que, pour que le congédiement soit justifié, la faute commise par l'employé après ses heures de travail devait être si répréhensible, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, qu'elle était absolument incompatible avec la continuation du rapport employeur-employé[91]. Dans les circonstances, il a conclu que le congédiement était une peine trop sévère et lui a substitué une suspension de huit mois sans solde. Expliquant le cheminement qui l'a mené à cette conclusion, il a déclaré:

> [TRADUCTION]
>
> Il va sans dire que le plaignant a commis une grave erreur de jugement tant en s'enivrant qu'en agressant la jeune gardienne. Cependant, je n'ai absolument aucune raison de croire que le manque de jugement dont il a fait preuve à cette occasion se répercuterait dans sa vie professionnelle. C'est par la formation, l'expérience et l'objectivité qui s'acquiert parallèlement que l'employé développe un bon jugement dans sa vocation ou sa profession. Le jugement dont une personne a fait preuve dans sa vie professionnelle passée est un bon indice de celui dont elle fera preuve dans sa vie professionnelle à venir. La preuve montre que le plaignant a des états de service exemplaires. Aucun élément de son passé ou de l'incident en cause ne nous permet de croire qu'il ne possède pas le jugement nécessaire pour bien s'acquitter de ses fonctions.
>
> [...]
>
> En outre, l'employeur doit tenir compte, dans sa perception de la réaction du public, non seulement de la faute commise, mais également des circonstances dans lesquelles elle est survenue. Une personne raisonnable, qui serait au courant des circonstances pertinentes, considérerait-elle que le retour au travail du plaignant compromettrait le degré élevé de confiance, de crédibilité et de sens des responsabilités auquel l'employeur est en droit de s'attendre? Je ne le crois pas. L'employeur n'a pas fourni de preuves de ce que, dans les circonstances, le public perdrait confiance en lui ou ne lui pardonnerait pas de réintégrer le plaignant dans ses fonctions[92].

Les deux grands principes énoncés dans cette affaire sont les suivants: 1. La perception de l'employeur quant à la perte de confiance du public doit reposer sur ce qu'en penserait un citoyen raisonnable et pleinement informé; 2. L'employeur doit avoir certaines preuves pour étayer cette évaluation. L'arbitre Verity a déclaré ce qui suit dans *Re Madame Vanier Children's Services et Ontario Public Service Employees'Union*:

> [TRADUCTION]
>
> Pour établir qu'il a un juste motif, l'employeur ne peut se fonder sur des doutes ou des suppositions. Il doit disposer de faits montrant que le maintien en emploi du plaignant lui

> ferait courir des risques à lui-même et à sa clientèle. Je suis convaincu qu'au moment du congédiement du plaignant, aucun lien n'avait été établi entre son inconduite sexuelle au moment de l'adolescence et sa capacité de bien jouer son rôle de thérapeute familial. L'évaluation psychologique positive faite par le D[r] Langevin établit clairement qu'il n'y a jamais eu de tel lien. Je suis persuadé que la conduite sexuelle anormale du plaignant ne s'est pas poursuivie au-delà de l'adolescence[93].

Soulignant que l'image publique est un concept nébuleux, l'arbitre Verity a cité les propos de l'arbitre Shime dans l'affaire *Re IAFF, Local 626 et le Borough of Scarborough*:

> [TRADUCTION]
>
> L'"image" est une notion abstraite qui suscite beaucoup de débats; c'est un concept flou que certains portent aux nues et que d'autres considèrent avec beaucoup de scepticisme. L'image est un intérêt légitime pour une entreprise, mais je répète qu'un comité d'arbitrage ne doit pas se fonder simplement sur la perception subjective qu'a l'employeur de son image, puisque ce n'est plus une question d'opinion personnelle. Les sciences sociales modernes permettent désormais de mesurer l'image au moyen de preuves objectives et, comme je l'ai déjà mentionné, il serait préférable que les parties soumettent de telles preuves à l'arbitrage[94].

Il faut examiner avec soin "le tort causé à la réputation du service de police" dans le contexte de chaque affaire. Les responsables de la discipline policière ne devraient pas recourir automatiquement à ce critère pour justifier l'imposition d'une sanction sévère, sans avoir des preuves que l'on a terni la réputation du service de police, et de façon suffisamment grave pour qu'une sanction sévère s'impose. Il est facile d'exagérer le tort causé à la réputation d'un service de police par l'inconduite de l'un de ses membres. Il est rare que l'inconduite d'un seul policier fasse perdre la réputation globale d'un bon service ou lui nuise de façon importante. La population est généralement assez intelligente pour se rendre compte que l'inconduite d'un seul policier ne doit pas rejaillir sur la réputation du service tout entier.

Il est encore plus important de souligner que, même si la réputation du service de police a été légèrement entachée, on peut souvent résoudre le problème à l'aide d'un système de discipline à la fois ouvert et axé sur le redressement. De plus, il faut se demander avec soin, lors de l'examen de chaque affaire, si l'inconduite commise par le policier a compromis son aptitude à remplir ses fonctions au point qu'il n'y a d'autre solution possible que le congédiement. Il ne faut pas tirer de conclusion de ce genre sans avoir évalué à fond les possibilités de réhabilitation de l'agent. Diverses circonstances aggravantes et

atténuantes, dont on discutera plus loin, interviennent dans l'évaluation de cette importante question. Certains responsables des affaires disciplinaires semblent empressés de croire que certains types d'inconduite policière nuisent automatiquement à la réputation d'un service de police et à l'estime dont il jouit dans la collectivité, et sont portés à penser que la seule solution possible est le congédiement, quelles que soient les possibilités de réhabilitation du policier. Le cas particulier du vol à l'étalage commis par un policier en dehors de ses heures de travail est peut-être le plus propice à l'examen de cette question. Cependant, j'aimerais d'abord commenter les critères qui régissent l'imposition de sanctions pour des actes commis en dehors des heures de travail, ainsi que les principales circonstances aggravantes ou atténuantes qui doivent être prises en considération dans le choix d'une sanction juste et appropriée.

5.7 Principes à suivre dans le cas des fautes commises en dehors des heures de travail

Deux décisions arbitrales fréquemment citées énoncent les critères traditionnellement appliqués pour déterminer si une conduite survenue en dehors des heures de travail doit faire l'objet de sanctions disciplinaires. L'arbitre Reville a mentionné ce qui suit dans *Re U.A.W., Local 195 et Huron Steel Products Co. Ltd.*:

> [TRADUCTION]
>
> Il a été établi dans bon nombre d'affaires d'arbitrage que, dans des circonstances normales, l'employeur doit uniquement veiller à ce que l'employé s'acquitte bien de ses fonctions au travail. Cependant, il n'y a pas de règle absolue, et il faut, dans chaque cas, se poser les trois questions de fait suivantes:
>
> 1) La conduite de l'employé a-t-elle nui suffisamment aux intérêts de l'employeur?
> 2) L'employé a-t-il agi d'une manière incompatible avec l'exécution loyale de ses fonctions?
> 3) L'employé a-t-il fait quoi que ce soit qui puisse nuire ou qui nuise effectivement à la réputation de l'employeur? [...]
>
> Si, d'après l'ensemble des preuves, il faut répondre affirmativement à au moins une des questions susmentionnées, l'entreprise a raison de se préoccuper de la conduite de l'employé, peu importe que cette conduite soit survenue ou non dans les locaux de l'entreprise ou pendant les heures de travail, et l'employeur est justifié de prendre des mesures disciplinaires appropriées, compte tenu de la gravité de cette conduite[95].

L'arbitre Anderson a tenu les propos suivants dans l'affaire *Millhaven*:

En d'autres termes, pour que le congédiement puisse découler de la conduite de l'employé hors du lieu de travail, la direction a la charge de prouver:

1) que la conduite de l'employé en cause fait du tort à l'entreprise ou à ses produits;

2) que la conduite de l'employé le rend inapte à remplir ses fonctions convenablement;

3) que la conduite de l'employé amène ses compagnons de travail à refuser de travailler avec lui ou les rend réticents à le faire ou incapables de le faire;

4) que l'employé a été reconnu coupable d'une grave infraction au Code criminel portant atteinte à la réputation de l'entreprise et à celle de ses employés;

5) que la conduite de l'employé nuit à la gestion des opérations et du personnel de l'entreprise.

Les critères des deux décisions susmentionnées ont été cités et repris dans de nombreuses autres décisions arbitrales. Dans l'affaire *Re Air Canada et I.A.M., Lodge 148*, l'arbitre Andrews a dit qu'une entreprise n'était pas tenue de montrer que la conduite de l'employé correspondait aux cinq critères de l'arrêt *Millhaven Fibres*; une seule des conséquences énumérées pouvait justifier l'adoption de mesures disciplinaires[97]. L'arbitre Black a indiqué, dans *Re Government of the Province of British Columbia et B.C.G.E.U.*, ce qui suit: [TRADUCTION] "Je souscris à l'opinion exprimée dans l'affaire *Re Air Canada*, précitée, selon laquelle un employeur n'est pas tenu de montrer que la conduite de l'employé correspondait aux cinq critères énumérés. La présence de l'un de ces critères peut justifier l'adoption de mesures disciplinaires, si la conduite a eu des répercussions suffisantes[98]. De même, dans *Re Flewwelling et un comité d'arbitrage*[99], la Cour fédérale du Canada a indiqué que les cinq critères de l'arrêt *Millhaven* ne devaient pas nécessairement s'appliquer.

Le premier critère de l'arrêt *Millhaven*, qui a déjà été abordé, est celui du tort causé à la réputation d'une entreprise (ou d'un corps policier). Il importe également de noter que, en ce qui concerne les condamnations au criminel pour des infractions commises en dehors des heures de travail, l'absence de publicité dans les journaux ne signifie pas nécessairement qu'une entreprise ou un corps policier n'a subi aucun tort. Le comité d'arbitrage a tenu les propos suivants dans l'affaire *ICG Utilities*, dans laquelle le

plaignant, un lecteur de compteur, avait été reconnu coupable d'avoir agressé sexuellement, en dehors de ses heures de travail, une jeune fille de 13 ans:

> [TRADUCTION]
>
> Comme il a accès au domicile des clients, souvent avec la clé, qu'il se présente parfois à des moments où les seules personnes qui sont à la maison sont, bien souvent, les jeunes, les malades, les personnes âgées ou d'autres personnes qui, pour diverses raisons, sont relativement sans défense, les gens doivent absolument pouvoir l'accueillir chez eux en toute confiance. Le seul fait que les journaux n'aient pas fait mention de l'affaire à l'époque ne garantit pas qu'ils ne le feront pas plus tard. On ne peut pas s'attendre à ce que l'employeur reste sur le qui-vive à craindre le pire[100].

Le deuxième critère de l'arrêt *Millhaven* -- celui de savoir si la conduite de l'employé en dehors des heures de travail le rend inapte à remplir ses fonctions convenablement -- a déjà été également expliqué dans une certaine mesure. En ce qui concerne les affaires disciplinaires de la police, il est très important d'évaluer la nature de l'inconduite et les circonstances qui l'ont entourée pour déterminer s'il s'agit d'une inconduite momentanée et non représentatif du comportement habituel du policier ou plutôt d'une lacune inhérente à sa personnalité; dans ce dernier cas, le policier ne peut conserver ses fonctions, car elles exigent jugement, intégrité, impartialité et équité. Ainsi, une inconduite qui s'est poursuivie pendant un certain temps peut, contrairement à un incident unique, révéler un défaut incompatible avec l'exercice de fonctions et de responsabilités policières.

Le troisième critère de l'arrêt *Millhaven* se passe de commentaires en l'espèce. Il s'applique généralement aux cas où l'inconduite dénote une turpitude morale (par exemple, la déviance sexuelle) ou une violence incontrôlée ou imprévisible.

Le quatrième critère de l'arrêt *Millhaven* est simplement une illustration du premier, soit le tort causé à la réputation de l'entreprise ou du corps policier. Il précise uniquement que le tort découle d'une infraction grave au *Code criminel*. Même si certains arbitres présupposaient par le passé que toute infraction grave au *Code criminel* commise en dehors des heures de travail nuisait automatiquement à la réputation de l'employeur, il ressort clairement des décisions récentes que l'employeur doit désormais

prouver que la réputation de l'entreprise a souffert de la condamnation de l'employé[101]. La définition d'une infraction grave au *Code criminel* se prête également à des interprétations différentes. Dans bien des cas, les arbitres jugent de la gravité de l'infraction d'après la peine imposée par le tribunal et non d'après l'infraction elle-même. De même, la déjudiciarisation de l'affaire ou l'octroi d'une absolution inconditionnelle ou sous condition (laquelle signifie, en droit, que l'accusé n'a pas été reconnu coupable d'une infraction criminelle[102]), devraient être des éléments très utiles pour déterminer s'il y a eu infraction grave au *Code criminel*.

Le cinquième critère de l'arrêt *Millhaven* s'appliquerait si une entreprise ou un corps policier établissait qu'un employé était devenu si peu digne de confiance, à cause de l'inconduite, qu'il devrait être soumis en permanence à une stricte surveillance qui ne pourrait être exercée sans imposer un lourd fardeau à l'employeur. Cependant, comme la stricte surveillance est l'une des mesures disciplinaires correctives prévues par la *Loi sur la GRC*, la nécessité d'une surveillance, à tout le moins pour une certaine période, ne devrait généralement pas être considérée comme un fardeau excessif dans les affaires disciplinaires de la GRC.

5.8 Circonstances aggravantes et atténuantes

La liste des circonstances aggravantes et atténuantes les plus souvent citées dans la jurisprudence arbitrale en matière disciplinaire est tirée de *Re United Steel Workers of America, Local 3257 et le Steel Equipment Co. Ltd.*[103]. L'*Alberta Law Enforcement Appeal Board* a également retenu ces facteurs dans l'affaire *Saunders*, où le président les a énumérés. Voici ces facteurs, reformulés dans des termes adaptés aux services de police:

[TRADUCTION]

1) Les bons antécédents du policier.

2) Les longs états de service du policier.

3) Le fait que l'infraction constitue ou non un incident isolé dans les antécédents professionnels du policier.

4) La provocation.

5) Le fait qu'une infraction ait été commise sur l'impulsion du moment, à la suite d'un égarement passager causé par de violents chocs émotifs, ou qu'au contraire, elle ait été préméditée.

6) Le fait que la sanction ait causé des difficultés financières particulières au policier, compte tenu de sa situation personnelle.

7) La preuve que les règles du service de police, qu'elles soient écrites ou tacites, n'aient pas été appliquées de façon uniforme, entraînant de ce fait une discrimination.

8) Des circonstances établissant l'absence d'intention, par exemple, la probabilité que le policier n'ait pas compris la nature ou le but d'un ordre et qu'il l'ait, par conséquent, enfreint.

9) La gravité de l'infraction par rapport à la politique et aux obligations du service de police.

10) Toute autre circonstance qu'un comité devrait normalement prendre en considération [par exemple, le refus de présenter ses excuses après avoir eu l'occasion de le faire][104].

Ces facteurs sont détaillés dans l'ouvrage de Brown et Beatty[105]. La liste qui figure ci-haut est assez complète, mais elle n'est pas exhaustive. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment la franchise et la collaboration à l'enquête sur la plainte, le remords, le stress mental ou émotif, l'alcoolisme ou d'autres toxicomanies et le risque que le policier ou certains de ses collègues commettent de nouveau cette faute. Il y a également des circonstances atténuantes ou aggravantes qui sont particulières à l'inconduite commise ou à la situation personnelle de l'agent ayant fait l'objet de mesures disciplinaires.

La liste donnée ci-haut, tout comme bon nombre de décisions disciplinaires d'ailleurs, ne permet pas d'établir un lien entre les circonstances aggravantes et atténuantes énumérées et les buts des sanctions disciplinaires. Par exemple, les facteurs 6 et 7 ci-dessus visent à déterminer une sanction juste et équitable, tandis que les autres facteurs servent à établir si l'employé peut s'amender ou si, en raison de la faute commise, la relation d'emploi est détruite à jamais.

5.9 Le vol commis en dehors des heures de travail: un cas spécial?

Avant que la Cour fédérale du Canada ne rende sa décision dans l'affaire *Fedoriuk*[106], le point de vue de la GRC sur les vols commis en dehors des heures de travail était clair. Tout vol entraînait automatiquement le congédiement, peu importe les circonstances atténuantes. Dans l'affaire *Fedoriuk*, le policier qui interjetait appel avait été reconnu coupable d'avoir commis un vol à l'étalage alors qu'il n'était pas de service et il avait été absout inconditionnellement en cour criminelle. En ce qui concerne l'accusation disciplinaire, la commission de révision de la GRC a recommandé que Fedoriuk soit congédié, rappelant que le commissaire avait toujours été d'avis qu'il n'y avait pas de place dans la Gendarmerie pour une personne reconnue coupable de vol. Le commissaire a accepté la recommandation de congédiement en ces termes: [TRADUCTION] "J'estime que le vol commis par un membre ayant fait le serment de faire observer la loi ne peut que nuire considérablement à l'aptitude de ce membre à bien remplir ses fonctions".

Selon la Cour fédérale, le commissaire croyait, si l'on se fie à son point de vue et à ses observations, que "dans tous les cas, et indépendamment des circonstances particulières de chaque espèce, un manquement d'un membre à la loi, de façon automatique et à lui seul, réaliserait les conditions"[107] relatives au congédiement. La Cour a soutenu qu'il avait fait erreur et a ajouté: "le commissaire a l'obligation d'examiner les circonstances particulières de la commission de chacune des infractions visées; et il doit, après un tel examen, être convaincu que la gravité de cette infraction fait qu'elle affecte considérablement la bonne exécution des fonctions du membre"[108].

Il est clair que le commissaire de la GRC applique désormais le principe énoncé par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Fedoriuk*. Ainsi, dans une décision disciplinaire rendue en juin 1989, le commissaire a déclaré ce qui suit, à la page 8:

> [TRADUCTION]
>
> Quelle que soit la gravité de toutes les fautes professionnelles, notamment le vol, il incombe à chacun des arbitres, y compris moi-même, de prendre en considération toutes les

> circonstances et tous les facteurs pertinents pour en arriver à une décision juste et appropriée[109].

Cependant, les résultats sont à peu près les mêmes. Le vol à l'étalage en dehors des heures de travail entraîne le congédiement, même lorsque les circonstances atténuantes sont nombreuses. Le seul facteur qui, jusqu'à maintenant, ait été reconnu comme suffisamment atténuant pour infirmer une recommandation de congédiement est le fait que le vol ait été causé par un niveau de stress largement supérieur à la normale[110].

Un examen plus attentif de la décision D4 du Comité externe d'examen, mentionnée plus haut, permet de saisir l'approche actuelle de la GRC à l'égard du vol à l'étalage commis en dehors des heures de travail. Dans cette affaire, le membre était accusé d'avoir pris une ceinture pour serviette sanitaire d'une valeur de 1,79 $ qu'il n'avait pas payée au moment de passer à la caisse. Il avait payé les autres articles qu'il s'était procurés et dont la valeur s'élevait à 16,72 $. Il a expliqué qu'il était à la fois inquiet du risque de fausse couche que courait sa femme et gêné de payer la ceinture pour serviette sanitaire, parce que les deux préposés à la caisse étaient des femmes. L'accusation criminelle de vol a été retirée. L'appelant a plaidé coupable à l'audience disciplinaire. L'officier chargé du procès a imposé une amende de 500 $ et recommandé le congédiement. Fait digne de mention, le commandant divisionnaire de l'appelant n'était pas favorable au congédiement et a indiqué que cela serait une grande perte pour la Gendarmerie. Il considérait l'appelant comme un élément valable et prometteur.

Le commissaire a confirmé la recommandation de congédiement de l'officier chargé du procès. Il a tenu les propos suivants:

> [TRADUCTION]
>
> D'entrée de jeu, je tiens à préciser sans équivoque que je partage le point de vue de la majeure partie de la société selon lequel un policier qui commet un vol ou s'approprie des biens sans autorisation commet une inconduite grave qui mérite souvent les sanctions les plus sévères qu'un tribunal disciplinaire puisse imposer. Pourquoi? Tout simplement parce qu'il y a des genres d'inconduite qui, par leur nature et leur essence mêmes, sont tout à fait incompatibles avec les fonctions des titulaires d'une charge publique.

> Un membre qui s'approprie un article sans autorisation compromet sa propre réputation, de même que celle de la Gendarmerie. J'estime qu'un climat de confiance mutuelle entre le public et les membres de tout organisme chargé de faire respecter la loi est essentiel pour que cet organisme puisse bien s'acquitter de son mandat. La société s'attend à ce que ses policiers respectent des normes élevées d'honnêteté, de fiabilité et d'intégrité. S'approprier le bien d'autrui est une forme d'inconduite qui vient ébranler cette confiance. C'est compréhensible, puisque les policiers sont souvent chargés de s'occuper des biens d'autres personnes dans un contexte non surveillé ou très peu surveillé.
>
> Pour être à la hauteur des attentes de la société, la Gendarmerie impose des normes sévères, qu'elle sait élevées, à ses membres. Mais ces normes ne sont tout de même pas impossibles à respecter, comme en atteste le fait que la grande majorité de nos membres arrivent à le faire couramment. Il faut donc considérer avec une appréhension mêlée de prudence l'inconduite qui prend la forme d'un vol, car elle sape le fondement même de la confiance qu'accorde au membre le public qu'il a choisi de servir.
>
> Quelle que soit la gravité de toutes les fautes professionnelles, notamment le vol, il incombe à chacun des arbitres, y compris moi-même, de prendre en considération toutes les circonstances et tous les facteurs pertinents pour en arriver à une décision juste et appropriée. Il se peut que certains facteurs atténuants portés à l'attention du tribunal aient assez d'importance pour influer sur l'issue d'une affaire. Il est peu probable que deux affaires soient identiques, et je crois qu'il y a toute une gamme de circonstances atténuantes qui pourraient entre en ligne de compte[111].

Comme on l'a souligné précédemment, la seule circonstance atténuante qui a été jugée assez importante pour infirmer une recommandation de congédiement était le fait que le vol avait été causé par un niveau de stress largement supérieur à la normale. Or, ce facteur n'était pas présent dans cette affaire, et le commissaire a jugé que les autres circonstances atténuantes n'étaient pas suffisantes pour justifier l'annulation de la recommandation de congédiement.

Il importe de noter qu'il y avait beaucoup de facteurs atténuants dans cette affaire. La faute n'avait été ni planifiée ni préméditée, et elle ne s'était pas étendue sur une longue période. Le policier qui interjetait appel a expliqué son geste avec célérité et cohérence. Il a apporté toute sa collaboration à l'enquête. Il n'a pas essayé de forger une explication de toutes pièces. Il avait un dossier disciplinaire sans tache, et ses évaluations de rendement étaient bonnes. Son commandant divisionnaire était d'avis qu'il était un élément prometteur pour la Gendarmerie et qu'il ne devait pas être congédié. Le jour qui a suivi son arrestation, il s'est excusé à ses collègues de tous les ennuis que sa conduite pourrait leur causer. De toute évidence, il éprouvait du remords. Le rapport psychiatrique a indiqué que sa conduite était le fruit d'un égarement passager imputable à l'anxiété et à la gêne, et qu'elle ne risquait pas de se répéter. Même si l'explication

donnée au sujet de la gêne n'était pas un facteur atténuant très convaincant, elle a tout de même montré que le policier ne s'était pas approprié les biens essentiellement en vue d'un gain personnel. Le fait que l'article volé valait 1,79 $, tandis que les autres articles, dûment payés, valaient 16,72 $ corroborait cette observation.

La GRC semble considérer le vol commis en dehors des heures de travail comme un cas spécial qui, sauf dans des situations tout à fait exceptionnelles, entraîne le congédiement. Sous bien des angles, cette approche semble aller à l'encontre des principes généraux de l'imposition des sanctions exposés dans le présent document. Tout d'abord, elle repose sur l'idée que celui "qui vole un oeuf vole un boeuf". Même si la confiance est un des fondements des relations entre la police et la population, cette approche suppose qu'un seul vol rend un policier non réhabilitable et indigne de confiance à jamais. Elle ne tient pas compte du fait qu'un vol, tout comme bien d'autres types d'inconduite, peut être un acte isolé et impulsif sans rapport avec les antécédents professionnels ou la personnalité de l'employé. L'opinion qu'a exprimée la Commission de police de l'Ontario dans l'affaire *Sack*[112] est intéressante à cet égard. Un policier, qui n'était pas de service, a changé l'étiquette d'un article afin de le payer moins cher. La Commission a soutenu que l'agent ne devait pas être congédié à cause d'une seule faiblesse, stupide mais bien humaine, alors qu'il comptait 21 ans de service irréprochable et que sa conduite ne correspondait pas à son comportement habituel (de nombreux membres de la collectivité sont venus attester qu'il était digne de confiance et avait de bonnes moeurs)[113].

Deuxièmement, l'attitude de la GRC face aux vols commis en dehors des heures de travail repose sur l'hypothèse qu'un congédiement s'impose pour conserver la confiance du public et sa foi dans l'honnêteté et l'intégrité du corps policier. Cette hypothèse ne représente pas réellement l'opinion de citoyens raisonnables, pleinement informés de l'ensemble des circonstances atténuantes, et notamment du fait que le vol constitue un incident isolé, sans rapport avec le comportement habituel du membre et qu'il ne révèle pas une tendance générale à la malhonnêteté. Dans des affaires de ce genre, l'imposition d'une peine corrective plutôt que le congédiement ne discréditerait pas le corps policier aux yeux de citoyens raisonnables et pleinement renseignés.

Troisièmement, la GRC semble avoir à l'égard du vol commis en dehors des heures de travail une approche différente et plus sévère qu'envers d'autres formes d'inconduite qui supposent aussi une certaine malhonnêteté ou de la fausse représentation. Dans ces autres affaires, un acte isolé de malhonnêteté ou de fausse représentation n'est pas considéré comme une preuve irrévocable que le policier fautif n'est plus digne de confiance.

Quatrièmement, l'approche de la GRC à l'égard des vols commis en dehors des heures de travail ne suit pas la tendance observée dans la jurisprudence arbitrale récente: imposer une sanction autre que le congédiement pour un vol commis à l'égard de l'employeur pendant les heures de travail (et en dehors de celles-ci, le cas échéant). Ainsi, Brown et Beatty affirment, au sujet de ces vols: [TRADUCTION] "Dans la grande majorité des décisions récentes, les arbitres ont conclu, après avoir examiné en détail les circonstances du grief, que les intérêts opposés de l'employeur et du plaignant pouvaient être conciliés par des mesures et des sanctions moins sévères que le congédiement"[114].

Enfin, l'approche de la GRC à l'égard des vols commis en dehors des heures de travail n'est peut-être pas conforme à celle qu'elle a envers d'autres genres d'inconduite. Comme on l'a dit plus haut[115], l'agent Wigglesworth a été réprimandé et a écopé d'une amende de 300 $ pour avoir étouffé et frappé un accusé au cours d'un interrogatoire. Le tribunal de service de la GRC a justifié cette sanction en disant que la conduite de l'agent n'était pas conforme à son comportement habituel et qu'il avait d'excellents états de service. Si un incident isolé d'utilisation d'une force excessive peut être considéré comme non conforme au comportement usuel de l'agent et ne méritant donc pas un congédiement, pourquoi n'en serait-il pas de même pour un incident isolé de vol à l'étalage? En fait, il y a fort à parier que bon nombre de citoyens s'inquiètent davantage de ce que la police puisse recourir à une force excessive ou enfreindre des droits constitutionnels que de savoir si un bon policier n'a pas, un jour, commis un vol à l'étalage.

Chapitre VI

CONCLUSIONS

Dans ce document de recherche, l'information a été trouvée dans les lois et les pratiques actuelles en ce qui concerne les sanctions disciplinaires imposées aux policiers. Il ressort de cette information qu'un certain nombre d'aspects des sanctions méritent un examen plus approfondi de la part des administrateurs de corps policiers. Voici un bref aperçu des problèmes qui risquent de se poser dans ce domaine et des solutions qui pourraient y être apportées.

1. Il faut s'interroger davantage sur les moyens d'éviter que des mesures disciplinaires soient nécessaires et accorder plus de temps et de ressources à cette question. Il faut étudier à fond les modèles de gestion policière qui diminuent les risques d'inconduite au sein de la police.

2. L'administration de la discipline a toujours été punitive. Cette optique a le défaut d'être à la fois négative et relativement inefficace. Une discipline positive, corrective et axée sur le redressement est donc préférable. Même si la nouvelle *Loi sur la GRC* donne aux intervenants du système disciplinaire la possibilité de recourir à des sanctions correctives, elle ne pose pas comme principe général qu'il faut privilégier celles-ci, par rapport aux sanctions punitives.

3. Il n'y a pas de disposition législative énonçant les divers buts des sanctions policières. Les sanctions peuvent avoir diverses fins, notamment la punition, la dissuasion individuelle, la dissuasion générale, la rééducation ou la réhabilitation du comportement, le maintien de l'ordre interne ou la préservation de la confiance du public à l'égard des normes élevées imposées aux policiers et de l'intégrité générale que l'on attend d'eux. L'importance relative accordée à ces divers buts peut faire en sorte que des sanctions tout à fait différentes soient imposées dans des affaires policières par ailleurs semblables. Les données tirées du sondage sur les mesures disciplinaires imposées dans la police confirment que ceux qui sont chargés d'imposer ces mesures ont effectivement des opinions fort différentes sur les buts de leurs interventions. Il est généralement reconnu, à l'heure actuelle, que le Parlement devrait guider les juges en énonçant dans une loi les buts de l'imposition des peines. Ce qui vaut pour la détermination des peines ne vaut-il pas également pour l'imposition des sanctions disciplinaires dans la police?

4. En règle générale, les lois et règlements sur la police sont très peu bavards sur les sanctions disciplinaires qui conviennent à divers types d'inconduite policière et ne précisent pas non plus les circonstances qui peuvent être considérées comme aggravantes ou atténuantes. Les données du sondage sur les mesures disciplinaires dans la police révèlent que ceux qui sont chargés de les imposer diffèrent largement d'opinion sur l'importance relative de certains facteurs aggravants ou atténuants. L'application des sanctions peut donc varier énormément, en particulier d'un corps policier à l'autre. Il n'y a qu'à comparer, par exemple, le traitement réservé, dans différents corps policiers, à un agent reconnu coupable de conduite avec facultés affaiblies en dehors des heures de travail. Il faudrait songer à dresser la liste des facteurs aggravants ou atténuants, dans une disposition législative.

5. Les sanctions disciplinaires prévues dans bon nombre de lois et de règlements sur la police sont purement punitives. La nouvelle *Loi sur la GRC* a introduit récemment des sanctions disciplinaires correctives dont l'éventail doit cependant être étendu. Cette opinion a trouvé confirmation dans le sondage sur les mesures disciplinaires imposées dans la police.

6. Si les sanctions policières varient, c'est notamment à cause du manque d'information sur les sanctions imposées par d'autres autorités disciplinaires dans des affaires semblables. Même si l'information n'est pas un gage d'uniformité, c'est une étape importante dans la réduction des disparités. Il faut rassembler, à l'échelle nationale, les décisions et les faire connaître aux responsables des affaires disciplinaires de tous les corps policiers du pays au moyen d'un recueil de décisions disciplinaires ou d'une base de données.

7. Jusqu'à récemment, le système disciplinaire de la police était considéré, tant par ceux qui l'appliquaient que par ceux qui en faisaient l'objet, comme essentiellement punitif. La Cour suprême du Canada a indiqué dans des jugements récents que les sanctions disciplinaires policières ne devaient pas être considérées comme étant de nature pénale, mais plutôt comme étant de nature régulatrice, protectrice ou corrective. En général, on a accordé trop peu d'attention à la discipline positive, corrective et réparatrice. Ainsi, une amende ou une autre peine pécuniaire est essentiellement une sanction punitive plutôt qu'une sanction positive, corrective ou réparatrice. La notion de la discipline progressive est bien ancrée dans la jurisprudence arbitrale sur les mesures disciplinaires imposées aux employés, et les concepts de la discipline positive et corrective gagnent du terrain. Ces principes devraient être de plus en plus pris en considération dans les affaires disciplinaires de la police.

8. Les lois et les règlements sur la police n'indiquent ou ne prescrivent pas expressément que les mesures disciplinaires doivent avoir pour objet premier de corriger un comportement déviant. Il n'est pas évident, à la lecture d'affaires disciplinaires impliquant des policiers, que les sanctions visent essentiellement la réhabilitation du comportement. Il faut accorder plus d'importance à cet aspect, particulièrement dans le cas du vol commis en dehors des heures de travail. Dans le cas d'inconduite grave, il faut surtout se demander si le policier a montré de façon irrévocable qu'il n'était plus apte à remplir ses fonctions.

9. Il est important que la police garde la confiance du public en montrant qu'elle exige des normes élevées de comportement. Lorsque l'inconduite policière porte sur une interaction avec le public, il faut que celui-ci soit informé de la décision rendue. En fait, les sanctions disciplinaires imposées dans la plupart des cas devraient avoir pour objet la réconciliation entre le policier et les citoyens lésés ou la réparation des torts commis.

10. Comme il n'y a pas d'énoncé législatif des buts des sanctions disciplinaires, il serait bon que chacun des services de police élabore le sien. Ces énoncés pourraient établir les principes suivants:

    a) Les sanctions policières imposées dans la police ont pour objet principal d'aider le corps policier à réaliser son mandat, qui est d'offrir des services efficaces et efficients à la population; il faut aussi se rappeler que toute sanction disciplinaire doit être juste et équitable, compte tenu des circonstances.

    b) Si des facteurs organisationnels ou administratifs ont joué un rôle important dans l'inconduite, il faudrait d'abord veiller à les corriger plutôt que de blâmer et de sanctionner le policier.

    c) Si des mesures disciplinaires s'imposent, il faut privilégier une approche visant à corriger et à éduquer le policier plutôt qu'à le blâmer et à le punir.

    d) Si des mesures disciplinaires s'imposent, il faut opter pour la sanction la moins lourde dans les circonstances; il faut réserver les mesures disciplinaires graves aux cas où les mesures simples ne sont manifestement pas suffisantes.

    e) Les sanctions disciplinaires doivent toujours être proportionnelles à la gravité de la conduite reprochée.

f) Il faut tenir compte à la fois des circonstances aggravantes et atténuantes dans la détermination d'une sanction juste.

g) La dissuasion des autres policiers et la conservation du respect du public ne doivent être considérées comme des objectifs valables que si la sanction est juste et proportionnée par ailleurs.

h) Les sanctions disciplinaires doivent être uniformes (des affaires semblables, survenues dans des circonstances semblables, doivent mener à l'imposition de sanctions semblables).

L'introduction par les services de police de tels énoncés dépendra de l'état d'esprit au sein de la collectivité policière envers le développement d'une approche logique de l'imposition des sanctions. L'introduction d'énoncés individuels pourrait être le premier pas vis-à-vis l'élaboration d'énoncé législatif des objectifs de sanctions disciplinaires.

NOTES ET RENVOIS

1. Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, Rapport (Ottawa, Information Canada, 1976), le juge Marin, président. [Ci-après appelé le Rapport de la Commission Marin].

2. S.R.C. (1970), ch. R-54; à présent, L.R.C. (1985), ch. R-10 [ci-après appelée l'ancienne *Loi sur la GRC*].

3. Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 1, pp. 147-150.

4. L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée L.R.C. (1985), ch. 8 (2^{e} supplément), art. 41 à 43 [ci-après appelée la nouvelle *Loi sur la GRC*].

5. Voir le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 1, p. 139.

6. *Ibid.*, p. 155.

7. *B.C. Reg.* 330/75, modifié [ci-après appelé *BC Regulation*].

8. L.R.M. (1987), ch. L75, [ci-après appelée la *Loi du Manitoba*].

9. J. Redeker, Discipline: Policies and Procedures (Washington, Bureau of National Affairs, 1983). Une description de ces études peut être obtenue sur demande auprès de la directrice de recherche du Comité externe d'examen de la GRC.

10. *Ibid.*, ch. 2.

11. *Ibid.*, ch. 3.

12. *Ibid.*, p. 39.

13. Voir D. Bayley, Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley, University of California Press, 1976). Voir aussi W. Ames, Police and Community in Japan (Berkeley, University of California Press, 1981); J. Haley, "Confession, Repentance and Absolution", dans Mediation in Criminal Justice: Victims, Offenders and Community, textes colligés par Wright et Galaway (Londres, Sage Publications, 1989), p. 195.

14. Bayley, *ibid.*, ch. 4 et 5; Ames, *ibid.*, ch. 2, 3, 8 et 9.

15. A. Verma et T. Kochan, "Two Paths to Innovations in Industrial Relations: The Case of Canada and the United States" (1990), 41 Labour Law Journal 60; R.L. Heenan, "New Technologies and Employment Law: The United States and Canadian Positions" (1988), 9 Comparative Labour Law Journal, pp. 357-368; P. Kumar et M.L. Coates, "Industrial Relations in 1989: Trends and Emerging Issues" dans The Current Industrial Relations Scene in Canada 1989, textes colligés par P. Kumar et autres (Kingston, Industrial Relations Centre, 1989); J. Richards, G. Mauser et R. Holmes, "What Do Workers Want? Attitudes Towards Collective Bargaining and Participation in Management" (1988), 43 Relations industrielles 133; C. Ichniowski, J.T. Delaney et D. Lewin, "The New Resource Management in U.S. Workplaces: Is It Really New and Is It Only Nonunion?" (1989), 44 Relations industrielles 97.

16. R. Apostle et P. Stenning, Public Policing in Nova Scotia (A Research Study Prepared for the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, 1988) pp. 105-112; A. Normandeau et B. Leighton, Une vision de l'avenir de la police au Canada: Police-défi 2000 (Ottawa, Ministère du

Solliciteur général, 1990), pp. 92-96; New Directions in Police Training, textes colligés par P. Southgate (Londres, Home Office Research and Planning Unit, 1988).

17. *Supra*, note 1, pp. 20-35 et 111-131.

18. *Supra*, note 2, art. 34 et 35.

19. *Supra*, note 7, art. 31.

20. *Municipal Police Discipline Regulations*, Sask. Reg. 92/81, [ci-après appelé *Saskatchewan Regulations*].

21. Voir, par exemple, la *Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la loi*, *supra*, note 8, par. 24(4).

22. R.R.O. (1980), Règ. 791 [ci-après appelé le *Règlement 791*] pris en vertu de la *Loi sur la police*, L.R.O. (1980), ch. 381 [ci-après appelée l'ancienne *Loi sur la police* de l'Ontario].

23. *Municipal Police Disciplinary Regulation*, Alberta Reg. 179/74, [ci-après appelé *Alberta Municipal Regulation*] modifié *Municipal Police Disciplinary Amendment Regulation*, Alberta Reg. 79/78, [ci-après appelé *Alberta Amendment Regulation*]; voir à présent le *Police Service Regulation*, Alberta Reg. 356/90, ci-après appelé *Alberta Police Regulation*].

24. *Trimm* c. *Police régionale de Durham* [1987] 2 R.C.S. 582, 45 D.L.R. (4th) 276, p. 281. Voir aussi *Burnham* c. *Ackroyd* [1987] 2 R.C.S. 572, 45 D.L.R. (4th) 309; *Trumbley et Pugh* c. *Police de la communauté urbaine de Toronto* [1987] 2 R.C.S. 541, 45 D.L.R. (4th) 318. Les peines d'emprisonnement prévues par l'ancienne *Loi sur la GRC* constituaient bel et bien des conséquences pénales: *R. c. Wigglesworth* [1987] 2 R.C.S. 541, 45 D.L.R. (4th) 235, mais ces dispositions ont depuis été abrogées. Tous les renvois subséquents sont au D.L.R.

25. *Wigglesworth, ibid.*, p. 252.

26. Voir, par exemple, Commission de réforme du droit du Canada, Principes directeurs: Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal (Ottawa, Information Canada, 1976); Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, Réformer la sentence: une approche canadienne (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987); Ministère de la Justice, La détermination de la peine: Vers une réforme et Un cadre pour la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1990); K. Jobson et G. Ferguson, "Toward a Revised Sentencing Structure for Canada" (1987), 66 La Revue du Barreau canadien 1.

27. M.E. Banderet, "Le droit disciplinaire: étude comparative" (1986), vol. 125 Revue internationale du travail, p. 261.

28. *Supra*, note 25.

29. Voir, par exemple, le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 1, p. 127:

> Les fondements théoriques du système disciplinaire tel qu'il existe à l'heure actuelle sont exposés dans les remarques suivantes qui sont extraites du *Manuel d'administration* de la Gendarmerie: (*Traduction*)
>
> > "Aucun groupe de personnes ne peut travailler ensemble sans être soumis à quelque surveillance ou discipline organisée. Par nature, notre profession d'agents de la paix exige que nous nous fixions une norme de conduite beaucoup plus élevée que

> celle à laquelle on s'attend d'un simple citoyen, et que nous soyons disposés à nous plier à un code de discipline personnelle beaucoup plus sévère. Nous savons bien que les actes que nous posons quotidiennement, tant dans notre travail que dans notre vie privée, sont jugés par le public en fonction de notre rôle d'agents de la paix, et non en fonction de celui de citoyens ordinaires".

Voir aussi l'art. 39 du Code de déontologie de la GRC, *Règlement de la GRC (1988)*, DORS/88-361, [ci-après appelé *Règlement de la GRC]*, qui prévoit ce qui suit:

> 39.(1) Le membre ne peut agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la Gendarmerie.
>
> (2) Le membre agit ou se comporte de façon scandaleuse lorsque, notamment:
>
> a) ses actes ou son comportement l'empêchent de remplir ses fonctions avec impartialité;
> b) ses actes ou son comportement le rendent coupable d'un acte criminel ou punissable sur déclaration sommaire de culpabilité en vertu d'une loi fédérale ou provinciale ou d'une ordonnance territoriale.

30. Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 1, p. 140.

31. *Ibid.*, p. 139.

32. *Supra*, note 2, art. 25 et 26.

33. Le congédiement (art. 38) et la réparation sous forme d'un montant d'au plus 1 000 $ (art. 37) étaient des peines dont était passible l'auteur de manquements graves ou simples au devoir. Les autres sanctions prévues pour ces deux catégories de manquement étaient, respectivement (art. 36):

Manquement grave au devoir

a) emprisonnement maximal d'un an;
b) amende maximale de cinq cents dollars;
c) perte de solde pendant au plus trente jours;
d) rétrogradation;
e) perte de l'ancienneté;
f) réprimande.

Manquement simple au devoir

a) trente jours, ou moins, de consigne au quartier;
b) amende maximale de trois cents dollars en cas de recommandation de congédiement, aux termes de l'art. 38;
c) amende maximale de cinquante dollars;
d) perte de l'ancienneté;
e) réprimande.

34. *Règlement de la GRC (1988), supra* note 28, art. 38-58.

35. *Supra* note 4, art. 41 et 43.

36. *Ibid.*, par. 43(1).

37. Les mesures disciplinaires simples prévues par l'article 41 sont:

a) conseiller le contrevenant;
b) recommander de lui faire suivre une formation spéciale;
c) recommander de le faire bénéficier des conseils d'un spécialiste;
d) recommander sa mutation;
e) le soumettre à une stricte surveillance pendant son travail;
f) le priver de son congé hebdomadaire pour une période ne dépassant pas un jour de travail, sous réserve des conditions que peut prescrire le commissaire par règle;
g) lui donner un avertissement.

Les peines prévues dans le cas d'une faute grave sont les suivantes (par. 45.12(3) et (4)):

a) recommander que le membre soit congédié de la Gendarmerie, s'il est officier, ou, s'il ne l'est pas, le congédier de la Gendarmerie;
b) ordonner au membre de démissionner de la Gendarmerie, et si ce dernier ne s'exécute pas dans les quatorze jours suivants, prendre à son égard la mesure visée à l'alinée a);
c) recommander la rétrogradation du membre, s'il est officier, ou, s'il ne l'est pas, le rétrograder;
d) imposer la confiscation de la solde pour une période maximale de dix jours de travail;
e) en outre ou à la place des mesures énumérées ci-dessus, imposer une ou plusieurs des mesures disciplinaires simples visées aux alinéas 41(1)a) à g).

38. Cela reste vrai malgré l'adoption de nouvelles lois en Saskatchewan (*The Police Act*, R.S.S. (1978), ch. P-15), en Ontario (*Loi sur les services policiers*, 1990, L.O. (1990), ch. 10, art. 61 [ci-après appelée la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario]) et au Québec. (*Loi sur l'organisation policière et loi modifiant la Loi sur la police et différentes dispositions législatives*, L.Q. (1988), ch. 75, modifiée L.Q. (1990) ch. 27 [ci-après appelée la nouvelle *Loi sur la police du Québec*]), dont l'article 131 stipule:

Dans la détermination d'une sanction, le comité de déontologie prend en considération la gravité de l'inconduite, compte tenu de toutes les circonstances, ainsi que la teneur de son dossier de déontologie.

39. (1987), 19 *RCMP A[djudication] D[ecisions]*, ci-après désigné comme A.D. 177 (S[ervice] T[rial]); confirmée (1988), 21 A.D. 122 (Comm[issione]r).

40. (1987), 20 A.D. 27 (S.T.).

41. (1987), 20 A.D. 126 (S.T.).

42. (1987), 19 A.D. 135 (S.T.); (1988), 21 A.D. 71 (S.T.); (1988), 24 A.D. 35 (S.T.).

43. (1986), 2 O.P.R. 711.

44. (1989), 2 O.P.R. 814.

45. 8 C.L.A.S. 35 (le 5 juin 1987).

46. Voir, par exemple, *BC Regulation, supra* note 7, art. 33; *Alberta Police Regulation*, *supra* note 23, art. 17. *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, *supra*, note 38, art. 61. Il est à noter, toutefois, que le paragraphe 17(3) de l'*Alberta Regulation* prévoit une formation particulière concernant l'assistance socio-pshychologique en plus des autres sanctions (incluant le renvoi).

47. Par exemple, aux termes du *BC Regulation, ibid*, la durée maximale d'une suspension sans solde est de 5 jours (c'est également le cas aux termes de l'art. 1.23 du *Saskatchewan Regulations*,

supra, note 20 et, en vertu du *Alberta Municipal Police Regulation*, *ibid.* alinéa 17(1)(d), la durée maximale de la suspension sans solde est de 80 heures, probablement 10 jours.

48. À titre d'exemple, en vertu de l'art. 30 de la *Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la loi du Manitoba*, *supra*, note 8, l'agent de police qui a commis une faute est passible de la suspension sans solde pour au plus 30 jours ou de la confiscation de la solde (ou des congés) d'au plus 10 jours. En vertu de l'article 61 de la *Loi sur les services policiers de l'Ontario, supra*, note 38, une suspension sans solde d'au plus 30 jours peut être imposée à titre de sanction disciplinaire ou encore la confiscation d'au plus 20 jours de congé ou 5 jours de solde. Aux termes de l'art. 130 de la nouvelle *Loi sur la police* du Québec, *supra*, note 38, le policier fautif peut se voir imposer la suspension sans solde pour une période ne dépassant pas 60 jours ouvrables. Le paragraphe 5(3) du *Police Regulation* de la Nouvelle-Écosse, N.S. Reg. 101/88 prévoit l'imposition d'une amende dont le montant n'excède pas un mois de salaire ou la suspension sans solde pour un maximum de 30 jours. Les *Royal Newfoundland Constabulary Regulations*, Nfld. Reg. 75/85 ont ceci de particulier qu'ils autorisent, à l'art. 16, la suspension sans solde pour une période maximale de six mois.

49. Commission des plaintes du public contre la GRC, Rapport annuel 1989-1990 (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1990), pp. 83-85.

50. *Wigglesworth* c. *La Reine* (1984), 7 D.L.R. (4th) 361 (Sask. C.A.), à la page 365, cité dans *Wigglesworth, supra*, note 23, p. 256.

51. *Supra*, note 23, par. 58(3); il n'y a pas de disposition dans l'*Alberta Police Regulation*, ibid.

52. S.A., ch. P-12.01.

53. *Fedoriuk* c. *le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1989] 2 C.F. 400, 540 C.R. (4th) 168 (C.A.). Dans *Lutes* c. *commissaire de la GRC*, [1985] 2 C.F. 326, le juge Urie avance que l'acquittement d'une accusation de vol prononcée par une cour criminelle lie le commissaire, quant à la détermination de la perpétration du délit.

54. Comité externe d'examen de la GRC, Les suspensions - Une analyse comparée, document de recherche 1 (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1989).

55. D. Brown and Beatty, Canadian Labour Arbitration 3d ed. (Aurora, Ont.: Canada Law Book Co., 1990) [ci-après Brown and Beatty].

56. Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.U.), [ci-après appelé la *Charte*].

57. *Supra*, note 24, pp. 250-254.

58. *Ibid.*, p. 251.

59. *Supra*, note 24.

60. *Supra*, note 24.

61. *Supra*, note 24.

62. *Supra*, note 22.

63. *Trimm c. Durham Regional Police Force, supra* note 24, p. 281.

64. *Ibid.*, p. 282, citant *Re Colledge and Niagara Regional Police Com'n* (1983) 142 D.L.R. (3d) 655 (H.C.J. Ont.), p. 658.

65. *Re Trumbley and Fleming*, (1986) 29 D.L.R. (4th) 577 (C.A. Ont.), pp. 576-577, cité avec approbation dans l'arrêt *Trimm c. Police régionale de Durham, supra*, note 24, p. 311; *Trumbley et Pugh c. Police de la communauté urbaine de Toronto, supra*, note 24, p. 319.

66. Voir, par exemple, l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2) [1980] 1 R.C.S. 602, 50 C.C.C. (2d) 353, 106 D.L.R. (3d). Dans l'arrêt *Wigglesworth, supra*, note 24, la Cour suprême du Canada a déclaré que les droits garantis par l'article 11 de la *Charte* s'appliquaient aux infractions pénales, mais non aux infractions disciplinaires (sauf si elles avaient des conséquences pénales). Mais la Cour suprême a fait remarquer qu'il ne fallait pas en conclure que les principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la *Charte* ne s'appliquaient pas non plus aux procédures disciplinaires. Le juge Wilson a déclaré, au nom de la majorité (p. 250):

> J'estime, pour ce motif, qu'il est préférable de restreindre l'art. 11 aux plus graves infractions que nous connaissons dans notre droit, c.-à.-d. les affaires criminelles et pénales, et de laisser les autres "infractions" relever du critère plus souple de la "justice fondamentale" énoncé à l'art. 7.

67. (1973), 14 C.C.C. (2d) 401, 43 D.L.R. (3d) 96 (C.S. Alb.).

68. (1982) 2 C.C.C. (3d) 396, 144 D.L.R. (3d) 285 (C.S.C.-B.); confirmé par (1985) 19 C.C.C. (3d) 331, 20 D.L.R. (4th) 314 (C.A.C.-B.).

69. (1981), 58 C.C.C. (2d) 156 (C.F.).

70. *Supra*, note 68, C.S.C.-B., p. 409.

71. *Ibid.*, p. 411.

72. (1989), 37 Admin. L.R. 119 (Cour div. de l'Ontario).

73. Voir la décision n° 2500-90-005 D15 du Comité externe d'examen [ci-après appelée le CEE].

74. *Supra*, note 24, p. 241-242.

75. 4 A.D. 1 (S.T.).

76. Voir, par exemple, les décisions n^{os} 2500-90-004 D17 et 2500-90-002 D15 du CEE.

77. Ce principe a été appliqué dans la décision n° 2500-90-002 D15 du CEE.

78. *Supra*, note 65, p. 577.

79. *Supra*, note 55, au para. 7:4422, renvois supprimés.

80. *Re Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l*, Local 9-670 (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson) [ci-après appelé *Millhaven*].

81. *Supra*, note 65, p. 577.

82. *Supra*, note 54, p. 405.

83. (1981), 3 L.A.C. (3d) 443 (Frumkin), p. 445.

84. *Supra*, note 45.

85. *Supra*, note 54, p. 409.

86. [1977] 1 Can. L.R.B.R. 1 (Weiler).

87. (1988), 35 L.A.C. (3d) 400 (Black).

88. *Ibid.*, p. 405.

89. *Ibid.*, p. 407.

90. *Ibid.*, p. 409.

91. *Ibid.*, pp. 409-410. Dans les affaires *Re ICG Utilities and Energy and Chemical Workers Union* (1986), 25 L.A.C. (3d) 206 (Bowman) [ci-après appelé l'affaire *ICG Utilities*] et *Re Overnighter Foods and Retail Clerks'Union, Local 1518* (1987), 28 L.A.C. (3d) 393 (McCall), on a jugé qu'une agression sexuelle commise en dehors des heures de travail justifiait un congédiement.

92. *Ibid.*, pp. 412-413.

93. (1988), 5 L.A.C. (4th) 225 (Verity), p. 236.

94. (1972), 24 L.A.C. 78 (Shime), p. 85.

95. (1964), 15 L.A.C. 288 (Reville), p. 289.

96. *Supra*, note 80, p. 329.

97. (1973), 5 L.A.C. (2d) 7 Andrews, p. 8.

98. (1984), 15 L.A.C. (3d) 329 (Black), p. 338.

99. (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (C.A.F.).

100. *Supra*, note 91, p. 221.

101. Brown and Beatty, *supra*, note 79, par. 7:3424, n. 5.

102. *Code criminel*, L.R.C., 1985, ch. C-46, art. 736.

103. (1964), 14 L.A.C. 356, pp. 356-358.

104. *Saunders and the City of Edmonton Police Force*, Alberta Law Enforcement Appeal Board, 2 mai 1984, p. 4.

105. Brown and Beatty, *supra*, note 79, par. 7:4400 et suivants.

106. *Supra*, note 53.

107. *Ibid.*, p. 409.

108. *Ibid.*

109. Décision du commissaire de la GRC, 23 juin 1989, dans la décision n° 3200-89-001 D4 du CEE, où le commissaire n'a pas suivi la recommandation du président du CEE de ne pas imposer le congédiement, [ci-après CEE Division D4].

110. Décision du commissaire de la GRC, le 6 avril 1989 dans la décision n° 2400-88-001 D2 du CEE.

111. *Supra*, note 109, pp. 7-8.

112. (1987) 2 O.P.R. 784 (O.P.C.).

113. *Ibid.*, p. 784.3.

114. Brown and Beatty, *supra*, note 79, par. 7:3310. Voir aussi le par. 7:3000, n. 12 et le par. 7:4422, n. 12.

115. Voir la section 5.4, du présent document.

BIBLIOGRAPHIE

Ames, W. Police and Community in Japan (Berkeley: Univ. of California Press, 1981).

Apostle, R. & Stenning, P. Public Policing in Nova Scotia, (A Research Study Prepared for the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, 1988).

Banderet, M.E. "Le droit disciplinaire: étude comparative" (1986), 125 Revue internationale du travail.

Bayley, D. Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: Univ. of California Press, 1976).

Blake, J. "The Role of Police in Society" in W. McGrath et al. (ed.) The Police Function in Canada (Toronto: Methuen, 1981).

Brown, D. and Beatty, D., Canadian Labour Arbitration (Aurora: Canada Law Book, 3rd ed., 1988 plus current updates).

Canada, Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, Rapport (Ottawa, Information Canada, 1976).

Chang, D.H. "Crime and Delinquency Control Strategy in Japan: A Comparative Note", (1988), 12 Int'l J. of Comparative and Applied Criminal Justice 139.

Chappell, D. & Wilson, P. Australian Policing: Contemporary Issues (Sydney: Butterworths, 1989).

Comité externe d'examen de la GRC, Rapport annuel 1986-1987.

Comité externe d'examen de la GRC, Rapport annuel 1987-1988.

Comité externe d'examen de la GRC, Rapport annuel 1988-1989.

Comité externe d'examen de la GRC, Rapport annuel 1989-1990.

Commission de réforme du droit, Principes directeurs: Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal (Ottawa: Information Canada, 1976).

Commission des plaintes du public contre la GRC, Rapport annuel 1988-1989 (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1989).

Commission des plaintes du public contre la GRC, Rapport annuel 1989-1990 (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1990).

Ericson, R. "Rules For Police Deviance" in C. Shearing (ed.) Organizational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths, 1981).

Ferguson, G. "Discovery in Criminal Cases" in J. Atrens et al. (ed.), Criminal Procedure: Canadian Law and Practice (Vancouver: Butterworths, 2nd ed. 1987).

Friedland, M.L. (ed.) Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: U. of Toronto Press, 1990).

Friedland, M.L. (ed.) Sanctions and Rewards in the Legal System: A Multidisciplinary Approach (Toronto: U. of Toronto Press, 1989).

Griffin, R. "Consequences of Quality Circles in an Industrial Setting: A Longitudinal Assessment" (1988), 31 Academy of Management Journal 338-58.

Groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels (Rapport) (Ottawa, 1983).

Haley, J. "Confession, Repentance and Absolution" Ch. 13 in Gryat & Galaway (eds.), Mediation in Criminal Justice (Russell Sage, 1990).

Harris, D., Wrongful Dismissal (Toronto: DeBoo Ltd., 1990).

Heenan, R.L. "New Technologies and Employment Law: The United States and Canadian Positions" (1988) 9 Comparative Labour Law Journal 357-68.

Ichniowski, C., Delaney, J.T. & Lewin, D. "The New Resource Management in U.S. Workplaces: Is It Really New and Is It Only Nonunion?" (1989), 44 Relations Industrielles 97-117.

Jain, H. "Recruitment of Racial Minorities in Canadian Police Forces" (1987), 42 Relations Industrielles 791.

Jobson, K. & Ferguson, G. "Toward a Revised Sentencing Structure for Canada" (1987), 66 La Revue du Barreau canadien.

Kumar, P. & Coates, M.L. "Industrial Relations in 1989: Trends and Emerging Issues" in P. Kumar et al. (eds.), The Current Industrial Relations Scene in Canada 1989 (Kingston: Industrial Relations Centre, 1989).

Kumar, P., Coates, M.L. & Ryan, D. "Changing Industrial Relations in Canada: A Review of Recent Trends and Emerging Issues" in P. Kumar et al. (eds.), The Current Industrial Relations Scene in Canada, 1987 (Kingston: Industrial Relations Centre, 1987).

Le sondage canadien sur la victimisation en milieu urbain "Crimes signalés et non-signalés", Bulletin no. 2, Ministère du Solliciteur général, Ottawa, 1984.

Levitt, H., The Law of Dismissal in Canada (Aurora: Canada Law Book, 1985).

Mayhew, P. "Experiences of Crime Across the World in 1988" in Research Bulletin #28, Home Office Research and Statistics Department, England, 1990.

McGraw, P. & Dunford, R. "The Strategic Use of Quality Circles in Australian Industrial Relations" (1987), 29 J. of Industrial Relations 150-68.

Ministère de la Justice; La détermination de la peine: Vers une réforme et Un cadre pour la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1990).

Normandeau, A. & Leighton, B. Une vision de l'avenir de la police au Canada: Police-défi 2000 (Ottawa, Ministère du Solliciteur général, 1990) 92-96.

Palmer, E., Collective Agreement Arbitration in Canada (Toronto: Butterworths, 2nd ed., 1983).

Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, Réformer la sentence: une approche canadienne (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987).

Redeker, J. Discipline: Policy and Procedures (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

Richards, J., Mauser, G. & Holmes, R. "What Do Workers Want? Attitudes Towards Collective Bargaining and Participation in Management" (1988), 43 Relations Industrielles 133.

Shearing, C. Le traitement ultérieur des plaintes: L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police (Document de recherche 4, Comité externe d'examen de la GRC, 1990).

Shearing, C. & Stenning, P. "From the Panopticon to DisneyWorld: The Development of Discipline" in A. Doob & E. Greenspan (eds.), Perspectives in Criminal Law (Aurora: Canada Law Book, 1985).

Southgate, P. (ed.) New Directions in Police Training (London: Home Office Research and Planning Unit, 1988).

Stevens, J. "The German Police Forecast for the Year 2000: Administrative and Policy Implications" (1987), 11 Int'l J. of Comparative and Applied Criminal Justice 253.

Tokuoka, H. & Cohen, A. "Japanese Society and Delinquency" (1987), 11 Int'l J. of Comparative and Applied Criminal Justice 13.

Trends and Issues in Crime and Criminal Justice (Australian Institute of Criminology, 1988) Nos. 11, 15, 16.

van Dijk, J., Mayhew, P. & Killias, M. Experiences of Crime Across the World (Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990).

Verma, A. & Kochan, T. "Two Paths to Innovations in Industrial Relations: The Case of Canada and the United States" 1990 Labour Law Journal 602.

Werther, W. et al., Canadian Personnel Management and Human Resources (Toronto: McGraw-Hill, 2nd ed., 1985) at 91-96.